

Title	変わりたい街、もどりたい人 - 阪神大震災の被害と復興への課題 -
Author(s)	岡田, 知弘; 京都大学経済学部岡田ゼミナール
Citation	(1996)
Issue Date	1996-03
URL	http://hdl.handle.net/2433/8981
Right	
Type	Research Paper
Textversion	publisher

変わりたい街、もどりたい人

—阪神大震災の被害と復興への課題—

1995年度

京都大学経済学部
岡田ゼミナール

目 次

序	1
I 阪神大震災の被害と復興計画	3
1 節 阪神大震災による被害	3
2 節 復興計画の概要	9
II 阪神大震災の産業被害と復興	16
1 節 産業の概要と被害状況	16
2 節 酒造業の被害と展望	17
3 節 ケミカルシューズ産業の被害と復興	20
4 節 神戸市小売商業の被害と復興	25
5 節 地域産業の復興政策	30
III 生活再建問題	32
1 節 震災による被害の概況	32
2 節 アンケート調査結果の概要	34
3 節 仮設住宅居住者と住宅供給	36
4 節 仮設住宅における自治組織	40
5 節 マンション復興と自治組織	42
6 節 ま と め	48
IV 復興への政策と課題	50
1 節 街の復興と土地区画整理・再開発	50
2 節 復興計画の分析	56
3 節 これからの復興	62
参考文献一覧	68
執筆分担 & 編集後記	69

序

戦後最大の震災から14ヵ月が過ぎようとしている。「経済大国・日本」の〈豊かさ〉をもってすれば、被災地の住民生活の復興はいともたやすく行われるはずであった。しかし、現実には、今も不自由な「待機所」生活や仮設住宅生活を余儀なくされている住民が多数に及び、産業活動の回復も思わしくない。地方自治体は、税収が落ち込むなかで、行政リストラクチャリングを迫られ、住民サービスの低下と自治体職員の過労が懸念されるようになっている。被災地の住民にしてみれば、本震の際の一次災害、避難所生活における二次災害について、復興過程での第三次災害を被りつつあるといっていよい。

関東大震災の折、自ら現地調査を行い政策提言を行った福田徳三（東京商科大学教授）は、震災復興にとってもっとも重要なことは道路などの物的構築物の回復ではなく、何よりも住民生活の復興であると喝破している（『復興経済の原理及び若干問題』1924年）。米国においても、阪神大震災の1年前に起きたロサンゼルス・ノースリッジ地震の際に、被災者の最低の生活条件を回復するために、最高2万ドル余の生活再建助成金が、連邦と州から被災者に直接支給されている。公共の役割は、被災者の自立自助を図るための最低条件を整えることにあると認識してのことである。ところが、阪神大震災の場合、中央政府は、被災地の住民が強く要求している個人財産補償については、「自立自助」原則を掲げてかたくなに拒否している状況である。これでは、自立自助が達成できないばかりか、被災者の経済力の多寡による復興格差は広がるばかりであり、最低の生活条件も回復できない多数の被災弱者を生み出すことになる。来年度予算案に住宅金融専門会社の不良債権処理に6,850億円の公金支出を盛り込んだことと比べると、実に対照的な財政運営であるといわざるをえない。

このように、阪神大震災は、現代の大都市が

もつ様々な社会問題を一瞬のうちに抉り出しただけでなく、復興過程においても現代日本の抱える重要問題を、凝縮した形で鋭く問いかけているといえる。

本ゼミナールでは、この3年間、京都における産業構造の転換と都市問題について研究してきたが、本年度はテーマを急遽変更し、「阪神大震災と復興問題」を取上げることにした。阪神大震災は、地域経済論を専攻する研究者や学生にとって、上述した意味で非常に多くのことを、学び、考えるための重要な機会であるとともに、調査を通して被災地の復興に何がしかの貢献ができるのではないかと考えたからである。

4月に、ゼミ生を追加募集したところ、震災で自宅を失った学生をはじめ10名近くの学生が集まった。学年や経歴は多様であるが、いずれも問題意識をもつ積極的な学生たちであり、それぞれが創意を発揮し、何度も被災地に足を運んだ。調査先は、地方自治体、業界団体、個別企業、仮設住宅の住民、医療機関、マンション関係団体、法律事務所等広範囲にわたり、そこで得られた貴重な情報をもとに、熱心に検討した。刻々と変化する研究対象を同時並行的に追跡するという大変な作業であったが、ここに1年間の調査研究活動の成果をまとめることができた。プロの研究者でさえたじろぐ困難な対象と、本格的に向き合って格闘した彼らに対し、大きな拍手を送りたいと思う。

本報告書の特徴は、第一に産業復興問題と生活再建問題を、相互に独立した別個のものではなく、「まち」を成り立たせる二つの軸として捉えかえしているところにある。「まち」は、産業だけで成り立っているわけではない。都市経済は、ヒト、モノ、カネ、情報の相互連関と代謝過程のなかで複雑に絡みあいながら、住居や工場、商店などの具体的な土地利用形態の上に存在するものである。長田区のケミカル

シューズ産業地区は住工商混合の典型地域である。このような「まち」が一旦破壊され、それを再建しようとするならば、産業と生活を別個の政策対象としてではなく、土地利用のあり方を含め総合的にとらえることが必要である。

第二に、復興計画・政策の検証を、「まち」の担い手である地場産業と住民からのアンケート調査や各団体・個人からのヒアリングをもとに、できるだけ具体的に行っている点である。復興計画や政策については、その理念や文言をめぐって机上の議論がなされる場合が多いが、本報告書では、復興現場に視点を置いて、復興計画や政策の問題点を明らかにしている。

第三に、今回の調査では仮設住宅住民にアンケートを行ったが、その結果被災者の多数を占める高齢者年金世帯では低家賃の公営賃貸住宅を望む声が多いことが明らかとなった。しかも、震災前に住んでいた地域でできるだけ住み続けたいというのが、被災者の多数の意向であった。被災地の自治体では、震災を機に土地区画整理事業をはじめとする都市計画事業を導入し、産業構造も都市構造も一気に変えようという姿勢をとるところが多いが、このような自治体の思惑と被災住民の意向のズレが鮮明に出てきていることが最も重要な点である。本書のタイトルを「変わりたい街、もどれない人」とした所以も、この点にある。このタイトルには、被災者が復興計画の遂行により被災地に住めなくなるという事態、いってみれば〈地方自治体による住民選択〉がなされることへの警鐘が込められ

ている。

もとより、今回の調査報告書で取上げた分野や地域は、震災復興問題の一部にしか過ぎない。また、報告書の内容についても、大小さまざまな問題点が残されている。是非とも率直なご批判を頂ければと思う。

最後になったが、本調査報告をまとめるにあたって、学内外の多くの機関・個人の皆さんのお世話になった。とくに、兵庫県、神戸市、西宮市の各地方自治体の災害対策本部をはじめとする関係諸機関、日本ケミカルシューズ工業組合、灘五郷酒造組合、御旅センター市場、菅原市場、宇治川商協（ジョイエール）、香櫨園森具地区まちづくり協議会（阪下貞雄会長）、藤原精吾弁護士及び折田泰宏弁護士、兵庫自治体問題研究所・大震災と地方自治研究会の西堀喜久夫氏、神戸協同病院の皆さんからは貴重な情報やアドバイスを頂いた。また、多忙ななか、私たちのアンケートに時間を割いてご協力していただいた、神戸市灘南仮設住宅及び西宮市甲子園九番町仮設住宅の皆さん、灘五郷酒造組合加盟の各社に対し、心からお礼を述べておきたい。

本書発行に際して、ゼミナールの卒業生の皆さんからは暖かい励ましとともに貴重な浄財を送って頂いた。この場を借りて改めて感謝したい。

本報告書が、被災地の住民の方々の復興の一助となれば、幸いである。

1996年3月

京都大学経済学部 助教授

岡田 知弘

I 阪神大震災の被害と復興計画

1 節 阪神大震災による被害

〔1〕 阪神・神戸地区の都市構造

阪神大震災で多大な被害を受けた阪神・神戸地区は、関西きっての工業地帯である。またこの地区は、京都や大阪に比べると新進ながら独特の文化圏を構成してきた。しかもその文化圏は一様ではなく、山手と浜手では明らかに雰囲気が違うし、また既に「阪神・神戸地区」と書いたように阪神地区と神戸地区もそれぞれの文化を主張しているのである。阪神・神戸地区の「南北問題」は経済構造の差も表している。つまり、山手に高級住宅地、浜手に住居と職場が混合するインナーシティ、あるいは工業地帯、海岸近くは完全に工業地帯、そして人工島や内陸部に新興住宅地が並んでいる。これは、神戸市の須磨から西宮市まで、ほぼ共通した傾向といえる。その差は、阪急・JR・阪神という並行して走る鉄道に乗れば如実にわかる。風景から吊り広告まで全く違うといつてよい。

今回の地震の悲劇は、低所得者層を直撃したことにある。いわゆる「震災の帯」は、低地に沿って連なっている。現在、この「帯」の形成をめぐっては伏在断層が直下にあったからではなく、六甲山の硬い岩盤や厚い堆積層が原因だという説が有力になりつつあるが、低所得者は低地（堆積層が厚い）に住むという根拠でもない限り、「震災の帯」がインナーシティと重なったことは偶然に過ぎない。実際、三宮のオフィス街や芦屋浜手の高級住宅地でも古い建築物は同様に全壊している。しかしインナーシティで壊滅的被害があったのを簡単に天災と片づけるわけにはいかない。第一にそういう「根拠」が本当になかったかということが問題になる。例えば河川流域は被害が大きいようだが、そのような流域は都市の形成過程で低所得者層が住まざるを得なかった地域であった可能性がある。第二に歴史的経緯を無視するにしても、現

在の行政が被害拡大を防ぐ施策を行わなかったのか、という問題がある。確かにインナーシティでは防災対策をするにしても難しい面が多い。防災設備を作ろうと思えば何かをどけなければならず、全体合意を待てば時間がかかりすぎ、強引に区画整理をすれば住民を無視することになる。震災後神戸市の関係者は、まちづくりを行った地域や神戸市が開発したニュータウン・人工島は被害が少なかったのだから、神戸市の方針は正しかったというニュアンスの発言をしているが、初めからそういう意図をもって行ったとは考えにくく、これは説得性をもつものではない。そもそも日本でなぜ区画整理に反発が大きいかといえば、区画整理が住みよいまちに変えるものではなく、むしろ道路を通すために施行され、その道路のために生活が分断されることがしばしばだったからに過ぎない。

地震後のインナーシティに絡む問題は、やはり最大のインナーシティを擁する長田区に顕著な表れ方をしている。長田区は低所得者が比較的多く、生活保護率も4.55%と他の区と比べて圧倒的に高い（兵庫区で3.35%、西区で0.48%）¹⁾。インナーシティは既に述べたように住居と職場の混合であり、その中で生活が完結している。それが下町文化を生み出していったわけだが、地震によって、家が潰れるだけでなく、仕事もコミュニティも下町文化も失ってしまった。先述の高い生活保護率も、職住近接のため、健康保険・厚生年金・雇用保険が未整備な事業所が多いからだという²⁾。また若年層のニュータウン等への流出によって高齢化も進んでいるため、新たに開業しようという意欲をもたない人も少なくない。土地や家の権利関係も複雑で、なかなかまちづくりが進まない。しかも、まちを形成してきた人であっても借家人はまちづくりへの発言権をもたない。インナーシティは種々の問題を抱えるが、下町という一種の完成された形態（文化）であることには変わりない。震災後のまちづくりは住民からそれを剝奪する

方向で進んでいるものも多いのではないか。例えば新しい長田のまちを震災以前の住民が「自分のまち」と認識できるかが、まちづくりの重要なポイントであろう。

一方、阪神・神戸地区の東西は文化の違いとして理解できる。神戸が産業・観光中心に発展を遂げ、開発にも熱心なのに対し、阪神地区はベッドタウンとして住宅都市となっている。神戸市灘区から西宮市は私立学校も多く、西宮市は自ら「文教住宅都市」と宣言しているほどである。開発にもそう熱心でなく、山手幹線という道路は神戸市と芦屋市の境界で完全に途切れていたりする。阪神地区は明治時代より文化サロンの様相があったが、芦屋市の場合は非開発方針があるというよりは住民が自分たちの生活を防衛するという意識が強い（保守的）といえるだろう。

本書では、政令指定都市でもある神戸市と、阪神地区の代表格でもある西宮市をしばしば比較して取り上げることになる。この項でも両市を中心に被災地の全体的な経済規模などについて述べて行きたいと思う。

①震災後の人口³⁾ 兵庫県全体の面積は8,386.57km²で、そのうち神戸市の面積は547.26km²、西宮市は99.05km²、芦屋市は17.24km²などとなっている。震災前の人口は、兵庫県全体では5,526,689人であり、長らく0.4~0.6%の伸びで推移していたが、1995年10月1日の国勢調査の速報値では5,401,890人に減少している。これは、ほぼ1990年の国勢調査並の人口である。神戸市の人口は、震災直前の1995年1月1日に1,520,365人であったが、震災後は旧市街地6区で毎月人口を減らし、9月1日現在1,474,713人にまで下落した。しかし、これは住民票をもとにした推計値であり、10月1日の国勢調査によって実際の人口は1,423,830人であることが明るみになった。神戸市の人口はその後も微減を続け、1996年2月1日現在1,421,089人となっている。1995年国勢調査結果について1990年との比較を行えば、神戸市全体では3.63%の減少だが、区別にみると、かなりの地域差が出ている。長田区は29.28%減少、

灘区は24.78%減少、須磨区の本区（旧市街地）は22.41%減少、兵庫区は20.23%減少などとなっている。逆に垂水区が微増したほか、須磨区の北須磨（ニュータウン）は6.30%増大、北区は16.14%増大、西区に至っては40.10%の増大となっている。旧市街地からニュータウンへ、という傾向は以前よりあったものだが、これは極めて激しい増減といえるだろう。また、社会動態数でみると転出数の約6割が市外に転出している。もっとも、交通の便などがあってか、東灘区は市外転出率が高く、西寄りの区は市内転出率が高いという傾向がある。また、自然動態の死者数をみると、11月までに14,523人が死亡しており、これは前年同期より4,643人多い。これは神戸市が発表した震災死・震災関連死の4,512人（1996年1月8日発表まで）とかなり近いといえる。西宮市は、1994年10月1日現在424,328人であり、4年連続微減したが、1995年7月1日には406,521人に、10月1日の国勢調査で390,388人（1990年比8.55%減少）に減少したことが判明した。芦屋市は75,027人で1990年比14.28%減少などとなっている。

②経済規模 次にそれぞれの市の経済規模を比較してみたいと思う⁴⁾。1992年度の県内純生産（名目）は15兆3,990億円、神戸市の市内純生産は4兆3,127億円（ちなみに1994年度の市内総生産は6兆5,280億円）、阪神地域合計が4兆3,783億円、淡路地域合計が4,070億円となっている。西宮市だけでは1兆572億円、芦屋市は1,913億円となっている。なお、神戸市は独自に計算していて、県のまとめより2,600億円ほど多く出している。ちなみに国内純生産は411兆2,164億円（1992暦年）である。

また市内純生産の産業別構成比をみてみると兵庫県全体で、第一次産業が0.8%、第二次産業が42.0%、第三次産業が62.5%となっている。神戸市は順に0.2%、34.2%、70.8%で（この数値も神戸市独自のものと異なる）、阪神地域は0.1%、38.6%、66.5%で、淡路地域は7.9%、37.9%、59.4%となっている。西宮市だけでは第三次産業が50.5%、芦屋市は79.7%などと地域差がある。神戸市と阪神地域全体は、細かく

みても構成比は似ているが、卸売・小売業が神戸市では阪神地域での2倍以上の割合があるなどの違いもある。

1人当たり市民所得は、やはり1992年度で、国で290万円、兵庫県で293万円となっている。神戸市では309万円、阪神地域で316万円、淡路地域で227万円となっていて、格差の大きさが分かる。西宮市のみでは336万円、芦屋市は404万円にも上る。ちなみに芦屋市は人口1万人当たりの高額納税者が66.0人で圧倒的に全国1位、宝塚市が27.1人で全国6位、西宮市が26.2人で7位となっている。無論芦屋市には隅から隅まで裕福な階層が住んでいるということではない。

さらに工業の出荷額等(1993年度)⁵⁾を比べると、神戸市が総額で3兆1,979億円、一般機械が6,320億円、食料品が5,612億円、電気機械が4,423億円となっている。西宮市は合計6,461億円で飲料・飼料が2,480億円、食料が2,324億円、鉄鋼が375億円などとなっている。飲料・飼料のうち1,370億円は清酒業界によるものであり、付加価値額は市全体の3分の1を占める大きさである。清酒業の最大手で「白鹿」の辰馬本家酒造の辰馬家は西宮市長を2人も輩出しており、清酒業の西宮市での存在の大きさがうかがわれる。ちなみに西宮市の清酒業の課税移出高は全国の14.4%、神戸市も含めた灘五郷で31.5%になる(1993酒造年度)。淡路地域の工業の出荷額は3,235億円で、電気機械が1,583億円、食料が411億円、窯業・土石が402億円などとなっている。

【2】阪神大震災による被害とその特徴

1995年1月17日午前5時46分、淡路島を震源地とするマグニチュード7.2の大地震が発生した。震源の深さは14km、神戸市・阪神地域および淡路島の北部の一部で震度7と判定された。この地震によりもたらされた被害は戦後最大のものである。

①人的被害

a 死亡者数 各府県警が検視等で確認した死亡者数は兵庫県5,480人、大阪府21人、京都府1

人の計5,502人だった。消防庁ではこれに自治体の調査結果等を加え、1995年12月27日、6,308人を震災による死亡者数として発表した。この数には兵庫、大阪両府県で震災関連死と認めた震災後の病状悪化等による死亡者、789人を含む。これとは別に西宮、宝塚両市が関連死と認定した自殺者が8人いる(『毎日新聞』1995年12月28日付)。また、1996年1月8日には神戸市で、自殺した4人を含む28人が新たに関連死と認められた(『朝日新聞』1996年1月9日付)。関連死も含め「震災による死亡者」と認められると災害弔慰金が遺族に支給される関係から、調査団体によりその基準をどこに置くかで数が異なる。消防庁発表の数字も関連死の案件が残っているため今後増える見込みである。自殺者についても厚生省が認めれば数に加えられる予定である(前掲『毎日新聞』1995年12月28日付)。厚生省では人口動態調査による数字を発表している(表I-1-1)。これによると、特に沿岸の都市部で数字が大きい(図I-1-1)。また、年齢別にみると高齢者が多い(詳しくはⅢ章参照)ことと併せて都心周辺部のインナーシティと呼ばれる地域への被害の集中を示している。

b 避難者数 一命をとりとめても、多くの市民が住む家を失って避難生活を余儀なくされた。その数は1月16日で216,665人、ピークの23日には319,638人に上った(『朝日新聞』1995年2月17日付)。その後減少した(図I-1-2)が、1996年1月16日の時点で、未だ759人もの人が避難生活を余儀なくされている(『朝日新聞』1996年1月17日付)。

②物的被害 建築物の被害については消防庁調べで発表されている(表I-1-2)。物的資産の被害額は各民間シンクタンク等でも推定されている。それによると地震直後は3~10兆円と相当ばらつきがみられたが、その後10兆円前後という推定にまとまってきた。これは対GDP比2%にあたる⁶⁾。表I-1-3に兵庫県推定の被害額を挙げておく。

フローについては、生産停滞による損失額が1.0~2.5兆円程度と推定されていたが⁷⁾、被災

地域で震災後4ヶ月の商工業売上高が例年比2.6兆円減少という調査結果もでており（『日本経済新聞』1995年6月28日付）、実際の損失額は推定よりも大きいと思われる。

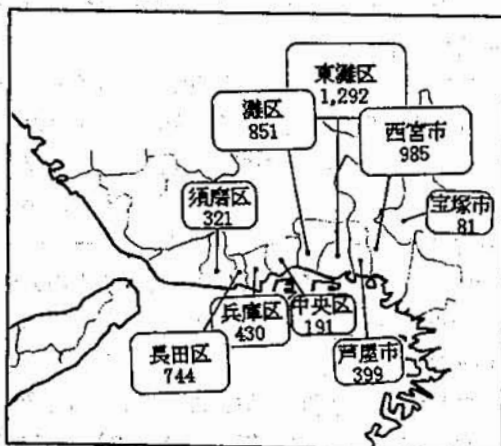
さらに復興が遅ればそれだけ損失額も増すであろう。

表 I-1-1 府県市区町村別死者数（人）

総数	5,488	
兵庫県	5,447	
神戸市	3,859	尼崎市 31
東灘区	1,292	明石市 5
灘区	851	西宮市 985
兵庫区	430	洲本市 4
長田区	744	芦屋市 399
須磨区	321	伊丹市 11
垂水区	3	加古川市 2
北区	5	宝塚市 81
中央区	191	川西市 1
西区	6	多紀郡丹南町 1
不詳	16	津名郡津名町 5
		北淡町 38
		一宮町 10
		不詳 15
京都府	1	
大阪府	11	
不詳	29	

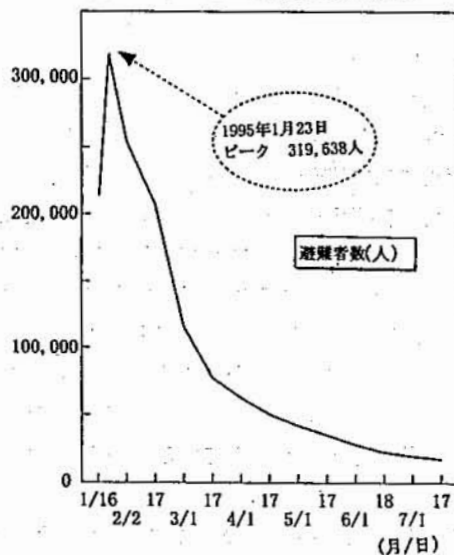
（資料）厚生省

図 I-1-1 死亡者の多かった地域（単位 人）



厚生省の資料をもとに作成

図 I-1-2 就職者数の推移



『朝日新聞』1995年7月17日付、
『毎日新聞』1995年7月17日付をもとに作成

表 I-1-2 建物被害状況

		被害数（棟）
住家被害	全壊	100,302
	半壊	108,741
	一部損壊	227,373
	合計	436,416
公共建物		750
その他建物		3,952
火災（件）		294
道路（箇所）		9,948

消防庁調べ
（1995年12月27日集計時点判明分）

〔3〕被害の広がり

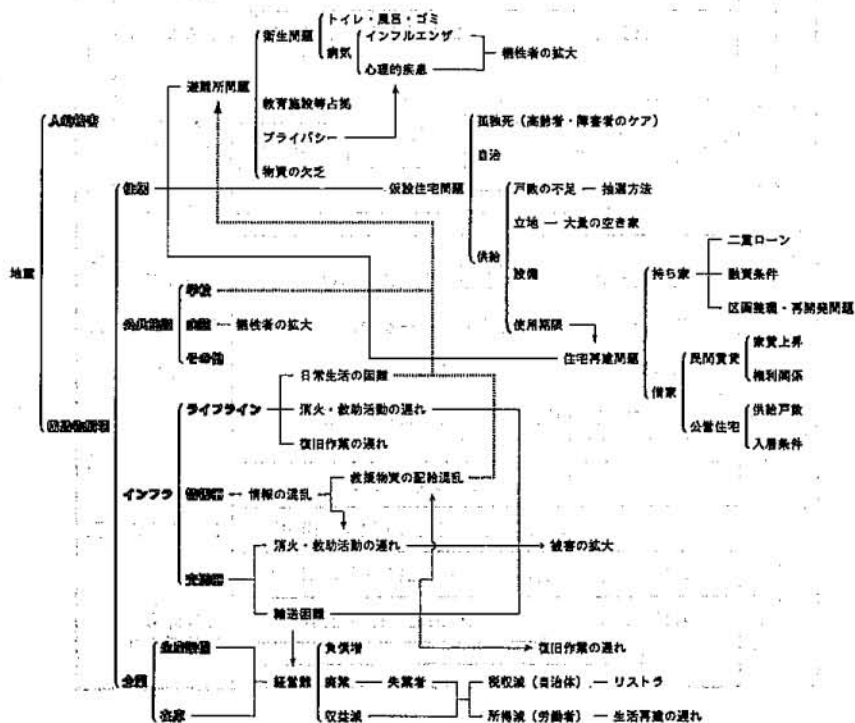
一口に震災の被害といっても、その内容は多岐にわたる。被害の広がりを時系列的に見ると、地震の揺れによる直接的な被害が生じ、避難所問題に見られるような二次被害へとつながってゆく。また、それぞれの被害項目に着目するならば、その相互連関はさらに複雑な構造を有している。

(1995年4月5日)

項 目	金 額	概 要
		(数値はすべて約 億円)
建築物	約 5兆8,000億円	倒壊・使用不能建物 等 (注: 建築着工統計の単価から推計)
鉄道	約 3,439億円	JR西日本・阪急電鉄・阪神電鉄・神戸電鉄・山陽電鉄 等
高速道路	約 5,500億円	阪神高速道路・中国縦貫自動車道路・名神高速道路 等
公共土木施設 (高速道路を除く)	約 2,961億円	道路 1,181 河川 369 海岸 4 下水道 698 街路 36 公園 140 砂防 7 国直轄事業 526
港湾	約 1兆 円	神戸港、尼崎西宮芦屋港等公共施設 7,600 民間施設 2,400
埋立地	約 64億円	佐野、志筑地区 7 南芦屋浜、芦屋浜地区 40 西宮、甲子園地区 17
文教施設	約 3,352億円	市町立学校 1,705 県立学校 141 私立学校 370 国公立大学 91 県立大学 3 私立大学 370 社会教育施設 362 体育施設等 139 文化財 99 文化施設 (公立ホール等) 93
農林水産関係	約 1,181億円	農地・ため池等 244 治山施設 82 漁港 199 農業生産施設等 105 水産業施設 48 林産施設 17 卸売市場 245 食品関係施設等 241
保健医療・ 福祉関係施設	約 1,733億円	病院 666 診療所 274 試験研究機関 9 看護学校 19 火葬場 11 保健センター等 28 福祉関係施設 404 生活協同組合施設 (医療除く)
廃棄物処理・ し尿処理施設	約 44億円	
水道施設	約 541億円	上水道 493 工業用水道 48
ガス・電気	約 4,200億円	ガス 1,900 電気 2,300
通信・放送施設	約 1,202億円	電気通信施設 984 (うち NTT 800) 放送施設 35 ケーブルテレビ 175 兵庫衛星通信 8
商工関係	約 6,300億円	機械・装置等設備 6,300 (建築物 1兆7,700除く)
その他の公共施設等	約 751億円	県庁舎等 136 市庁舎等 515 警察庁舎等 100
計	約 9兆9,268億円	

(資料) 兵庫県

図 I-1-3 被害の広がり



ここでは、震災の被害の広がりとその構造を明らかにするため、新聞の震災関連記事などをもとに図表を作成し、簡単な解説を加える。

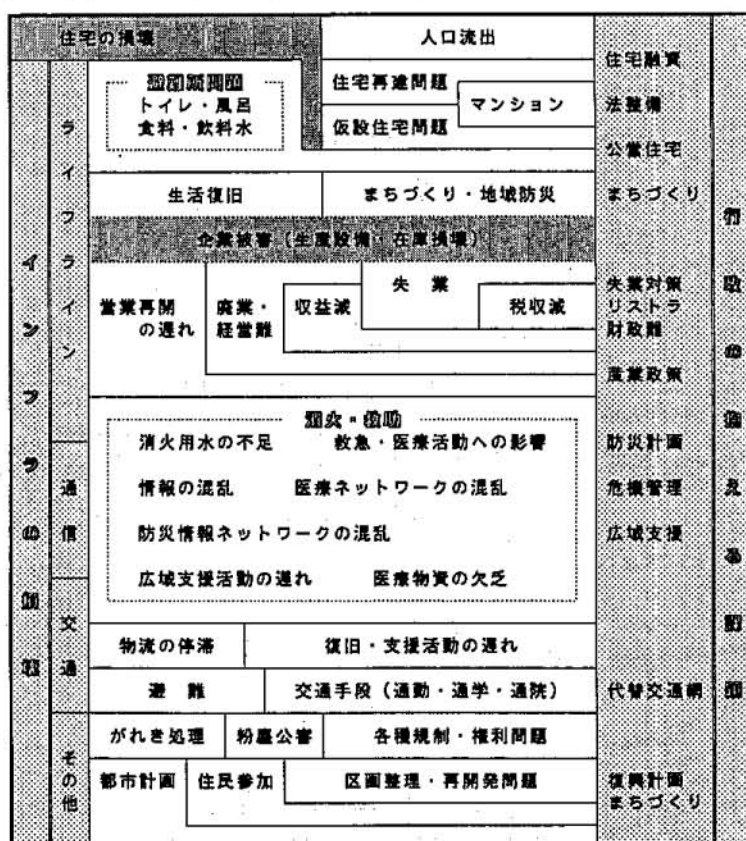
図Ⅰ-1-3は、地震による直接被害から二次被害の発生にいたる被害の広がりを時系列的に整理したものである。一次被害と二次被害の区分については、火災による建造物の被害をどちらととらえるのかなど難しい問題が多いが、ここでは図のようにハードからソフトへという流れでとらえた。すなわち、まず地震の揺れによって構造物（ハード）の破壊と人的被害が発生し、これによって様々な社会システム（ソフト）が混乱し二次被害が発生する、という構造である。

順番に見ていくと、まず地震の揺れによって生じた構造物の損壊の内容を住居、公共施設、インフラ、企業などに分け、そのことによってどのような二次被害が発生したかがわかるよう

になっている（白抜き文字で表された項目が一次被害である）。この図を見ると、住居が破壊されたことにより、被災者が急ごしらえで新たな生活空間を作らねばならず、様々な問題が発生したことがわかる。とくに被災者が殺到した避難所では、ライフラインの寸断や物資の欠乏などもあり、真冬の厳寒のなかで人的被害を拡大させたことがうかがえる。また、住居の喪失は、二次被害ではないものの仮設住宅や住宅再建問題など社会的に重要な問題を引き起こすことになった。その具体的な内容についてはⅡ章以下で詳しく取り上げる。

次に、図Ⅰ-1-4では二次的な被害と様々な問題の連関を、インフラの損壊と行政の抱える問題に注目して整理した。図の見方は、互いに接している項目が関連していることを表しており、必ずしも時系列的な配置にはなっていない。

図Ⅰ-1-4 被害の関連



とくに注目すべきは、図Ⅰ-1-3では十分に表されなかったインフラ（とりわけライフライン）の損壊による二次被害の拡大の様子である。こうしてみると図Ⅰ-1-3で見た避難所内での問題のほとんどが、実はライフラインの寸断によって引き起こされていることがわかる。また、都市の生活を支えてきたインフラ（ライフライン・通信・交通）が崩壊したことによって、災害時にもっとも必要とされる都市機能である防災・救助システムが事実上機能しなかったという、今回の被害拡大の原因がわかる。このことは図に示されているとおり、行政に危機管理体制や自治体間の防災協力体制の見直しを迫ることになった。

また、Ⅲ章とⅣ章の最後で触れることになるが、企業の被害が被災者の生活再建や、税収の減少による行政問題へとつながっている点にも注意が必要である。早急な産業復興政策は不況や産業空洞化などへの対策としてだけではなく、被災者の生活再建政策の一環としてとらえ直される必要があるだろう。また、産業政策やまちづくり問題などでとかく槍玉にあがる行政だが、被災自治体においては行政自身が震災の被害者であり、そのことが問題を一層複雑化させていることも指摘しておきたい。

- 1) 活力ある人間・文化都市神戸復興をめざす研究会（滝沢秀樹代表）の連続勉強会「長田区の高齢者福祉の現状」（講師：長田福祉事務所の霜川卓之氏）の資料。
- 2) 同上。
- 3) 神戸市企画調整局企画部総合計画課「神戸市の人口」、兵庫県企画部統計課「みちしるべ」、西宮市『西宮市統計書 平成6年度版』1995年3月による。
- 4) 兵庫県企画部統計課『平成5年度 兵庫県民所得』1995年12月、同『平成4年度 市町内純生産・市町民所得（分配）』1995年3月、神戸市『統計神戸』1995年3月号、経済企画庁経済研究所『国民経済計算年報（平成6年版）』1994年、による。

5) 産業復興会議『産業復興計画』1995年、西宮市『西宮統計時報』1994年版、西宮市議会事務局『にしのみや市政の概要 平成7年度版』による。

6) 三和総合研究所『今月の問題点』1995年2月24日、1頁。

7) 同上。

2節 復興計画の概要

〔1〕被災自治体の行政

神戸市と西宮市は、行政においても大きく異なっている。それは単に神戸市が政令指定都市であることに留まらない。この項では主に、全国的にも特異といわれ、「都市経営」という概念を知らしめた神戸市の行政を中心に述べることにする。

①神戸市政の歴史 ポートアイランドの造成、ポートピア博覧会（1981年）の成功で全国的に有名になり、「神戸市株式会社」とまでいわれた神戸市も初めから開発主義であったわけではない。現在の神戸市政の源流は戦後間もない1949年までさかのぼる¹⁾。この年の11月に原口忠次郎が社会党に推されて神戸市長に当選。原口は戦災復興本部長・助役などを務めた人物で、当選後「禍転じて福と成す」として、幹線道路を3本通すなどの現在の神戸市政に似た政策を行っている。彼は当初「福祉優先」「環境保全」「市民参加」などを掲げていたが、2期目以降自民党まで含めた無風選挙の中でその姿勢は後退していった。原口が5期務めた後、助役の宮崎辰雄が自民・民社推薦で市長になる。宮崎は、復興整地部長、経済局長兼復興部長を務めた後、助役を16年間務めていた。宮崎は当初原口と違う色を出すために、関西国際空港の神戸沖建設反対や非核神戸方式の確立、全世帯アンケート、人間環境都市宣言などを行い、それが共産党にも支持されて2期目は社共公民対自民党（故砂田元文相）という構図で当選。3期目からは自民党から共産党までの正真正銘のオール与党体制が確立される。宮崎は引退後、

神戸空港反対については「誤りだった」とし、共産党の支持も自民党が離れて迷惑だったという趣旨の回願をしている²⁾。

宮崎市政が開発主義に変わっていくのはポートアイランド造成からである。ポートアイランドは山を削って海を埋め立て、両方を住宅等に使用するという点で成功し、またその費用は財源として旧西ドイツマルク債を使ったこともあり円高に助けられかなり少なく済んでいる。1981年にポートピア博覧会、1985年にユニバーシアード神戸大会、1989年にフェスティック神戸大会、1993年にアーバンリゾートフエアというように市長選の年にイベントを恒例化し、82年には「神戸空港建設」に方針転換をする。1989年に助役であった現在の笹山幸俊市長が同じ助役の宮岡寿雄（現松江市長）を破って当選。彼は都市計画畑を歩んできた人物で宮崎市政を継承する。2期目には再びオール与党となる。地震後、社会党左派・共産党などが離脱傾向にあり、また反笹山のグループも議席を大きく拡大した。また、神戸市には中央官僚に介入させない原則があったが、地震後中央官僚が顔を出すことが多くなったという話もあり、神戸港復興計画委員会には運輸官僚が多く入っている。

神戸市の都市経営には多くの賛否がある。例えば『世界』1995年10月号の共同提言（内橋克人など）では「公的投資は埋め立てや港湾などの産業基盤に傾き、市民にとってもっとも大事な福祉などの施策が切り捨てられた。他都市に比較しても市民の負担は高いものだった。それに対して福祉水準は明らかに貧困だった」などと手厳しく批判している。一方、宮崎市政のプレーンであった高寄昇三甲南大学教授は、「第1に開発優先の都市づくりが被害を招いたといわれるが、震災で被害を出したのは、神戸市のみでなく、地震は芦屋・西宮市も公平に被害を出した」「神戸市は開発指向といわれるが、西神ニュータウンという巨大な安全ゾーンをつくり、多くの市民を被害から救った」「第2に、神戸市の収益主義の都市経営が被害を招いたと批判されている。しかし、厳密に言えば収益主義は西神ニュータウン・ポートアイランドなど

で展開され、被害は少なかったのである」などと激しく反論している³⁾。田中國夫追手門学院大学教授は、震災の被害が大きかったのは住民が悪いと言わんばかりの論調で、高寄より神戸市に同調的である⁴⁾。また、神戸市は緑地面積の拡大などよいこともやってきたが、市民不在の姿勢は批判するというふうに両面的に捉える人もいる。

②財政⁵⁾ ここでは震災の財政への影響や行政の震災への対応を知るために1995年度予算を検討する。まず神戸市は一般会計予算が1兆5,342億円（対前年比+60.9%、以下同じ。また一般会計は当初予算と補正予算を同時に可決しており、これに1,999億円加えた1兆7,340億円を当初予算とする資料もある）、特別会計予算が1兆2,480億円（+10.0%）の総額2兆7,822億円（+33.3%）となっている。一般会計の歳入の内訳は、市債25.0%、国庫支出金22.8%、諸収入21.1%、市税14.3%などとなっている。1994年度予算では市税が歳入の第1位であったが、市税の740億円以上（25%）の減収に加え、国庫支出金は3.5倍、市債は4倍にまで膨れ上がり、第4位にまで転落している。一方歳出は災害復旧費が4,157億円と27.1%を占め、続いて住宅費が2,610億円と17.0%（大半が震災関連）、諸支出金12.0%、民生費11.0%、都市計画費6.6%、土木費5.6%、商工費5.5%となっている。なお都市計画費には震災関連はほとんど含まれていない。神戸市の予算は7月に補正があり、この後は一般会計予算1兆9,642億円、特別会計予算1兆3,317億円となっている。表記法が異なるが歳出は施設復旧費5,033億円、住宅・都市計画4,281億円、福祉2,240億円、中小企業支援などの産業分野に853億円などとなっている。また補正後一般・特別合わせて震災関連が1兆4,022億円になるが、家屋解体・住宅復興・まちづくりが5,480億円、神戸港などの産業関連が2,691億円、兵庫県とともに創設した「阪神・淡路復興基金」へ2,000億円、保健・福祉が1,622億円、生活基盤復旧が1,294億円などとなっている⁶⁾。

西宮市は当初予算は2,411億円（+63.9%）

で組んだ。特別・企業会計も含めて総額3,490億円(+27.5%)である。歳入の内訳は市債が30.7%、市税が27.7%、国庫支出金が21.7%などとなっている。市税は平成6年度に比べると127億円、平成5年度と比べると187億円の減収となっている。一方9%程度で推移していた公債依存率が上記のように大幅に拡大している。歳出をみると、災害復旧費655億円(27.1%)、民生費509億円(21.1%)、土木費421億円(17.5%)、衛生費228億円(9.5%)などとなっている。震災関連は救助・復旧・復興合わせて1,588億円で、災害清掃367億円、都市開発推進289億円、公共土木施設復旧223億円、下水道復旧119億円、文教施設復旧103億円、弔慰金等101億円、公営住宅建設89億円、復興事業資金融資81億円などとなっている。

芦屋市は一般会計当初予算が715億円(+47%)で、歳入は市債27.4%、市税26.5%、国庫支出金21.1%、諸収入11.1%などとなっている。市税収入はやはり50億円(21%)の減収である。歳出は、災害復旧費259億円(36.3%)、土木費117億円(16.4%)、民生費100億円(14.0%)、衛生費79億円(11.2%)などとなっている。

兵庫県は一般会計の当初予算は2兆2,320億円(+35.4%)である。特別会計などを含めて総額3兆2,365億円となっている。うち、震災関連費は1兆2,423億円となっている。その後6月、9月に補正があり、総額3兆7,473億円、うち震災関連1兆3,968億円となった。

③機構 兵庫県は15部などで、神戸市は2室19局で、西宮市は2室14局で構成されている。経済関係部局は、兵庫県が都市住宅部、土木部、商工部、農林水産部など、神戸市が経済局、農政局、土木局、都市計画局、住宅局、港湾局、開発局など、西宮市が都市復興局、生活経済局、建設局、土木局などとなっている。神戸市の開発等への力の入れ具合が分かる。しかし震災による収支減のため行財政改革の必要が生じ、神戸市は市が25%以上出資する55の外郭団体の一部の統廃合を早々に固め(『神戸新聞』1995年4月28日付)、さらに秋に入って、開発局と港

湾局の統合を始め12局の統合などリストラに着手、職員も3年で500人と大幅に減らす方針を打ち出した。これらは12月末に「行財政改善緊急3カ年計画」としてまとめられている。西宮市も12月15日に、1995年度中に行財政改善の3カ年計画を策定することを明らかにし、ここで給与体系見直しや行政サービスなどの再点検を行うとしている(『神戸新聞』1995年12月16日付)。神戸市は1993年には市債が1兆7,000億円に達し、地震前より2002年までに累計4,500億円の財源不足になると試算されていた。西宮市は地震後10年後には財源不足が2,200億円にまで膨らむ見通しで、いずれの市も行財政改善という、復興計画にもある懸念材料は簡単には払拭できないようである。

〔2〕行政機関の復興計画

この項では、復興計画の概要を示し、後の分析と比較できるようにしたい。対象となる復興計画は、兵庫県・神戸市・西宮市と国である。復興計画の全部を対象にすると膨大な量になるので、ここでは復興計画のなかでも最も重要な産業復興と住宅復興の問題を中心に上げたい。

①各復興計画の策定経緯 まず神戸市復興計画については、2月初旬に識者による神戸市復興計画検討委員会が立ち上がり、同委員会が3月27日にガイドラインを策定した。それを基に、各界の代表者ら合計100名による神戸市復興計画審議会が検討、6月29日に答申、30日に決定されている。

兵庫県の阪神・淡路震災復興計画(ひょうごフェニックス計画)は、2月中旬から活動しはじめた都市再生戦略策定懇話会が3月に「阪神・淡路復興戦略ビジョン」を提言、それを基に「阪神・淡路震災復興計画—基本構想—」を策定した。その後「阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会」が検討、7月8日に原案がまとまった。同審は、10日に国の諮問機関である阪神・淡路復興委員会に提示され、8月4日に正式決定している。兵庫県と神戸市ともに、元神戸大学学長の新野幸次郎が深く関わっているの

西宮市震災復興計画は、他の市と同様に県と連動する形で同時期にまとめられている。復興計画は8市6町でまとめられている。

国の復興計画というものは存在しないが、それに準じたものはある。4月28日に出した「阪神・淡路地域の復旧・復興に向けての考え方と当面講ずべき施策」と7月28日に出した「阪神・淡路地域の復興に向けての取組方針」である。

「取組方針」は、兵庫県と神戸市の復興計画を受けた阪神・淡路復興委員会の提言を基に作成されている。

以上の関連をまとめると図 I-2-1 のようになる。

②各復興計画のスタンス ここでは復興計画の中で、何をどう位置づけているのかを、理念的なものも含めてみてみたい。まず神戸市の場合、基本理念は存在せず、基本的課題に対応して「復

興まちづくりの目標」を立てる形となっていて、目標は「安心」「活力」「魅力」「協働」となっている。「協働」とは「市民・事業者・市がそれぞれ役割分担」した上で協力するという意味である。この4つの目標に対応して、「“市民のくらし”を復興する」「“都市の活力”を復興する」「“神戸の魅力”を復興する」「“協働のまちづくり”を推進する」という節ができています。平たく言えば、順に生活、産業、文化、地域活動がテーマになっている。防災に関することは別の章で述べられている。

西宮市は、冒頭の基本姿勢で「本市は、(中略)質の高い文化が育つ、住み良い『文教住宅都市』として、全国にその存在を誇ってきた」とし、計画の基本理念も『安全』『安心』そして『希望』に満ちた文教住宅都市をめざして」となっており、西宮市独自のスタンスに強い自信をもっていることがうかがわれる。「計画の基本目標」は、

図1 復興計画の策定・決定の経緯
 復興計画の策定・決定の経緯は、神戸市復興計画審議会（会長：荒瀬義久）の審議を経て、神戸市復興計画（案）が策定された。この計画は、神戸市復興計画審議会（会長：荒瀬義久）の審議を経て、神戸市復興計画（案）が策定された。

12

「安心して暮らせる、心かようまちづくり」
「災害に強い、安全なまちづくり」「活力を生む産業のまちづくり」「魅力あふれる環境、文化、地域社会づくり」の4項目で、神戸市と大差ない。この項目が施策展開に対応しているのも他の復興計画と同じである。

兵庫県は、まず基本方針の章で「今回の地震による被害を、これまでの『利便』『効率』『成長』を重視する都市文明への大きな警告と受けとめ、被災地の責任として『安全』『安心』『ゆとり』をキーワードとする都市を復興しなければならない」という他にはない文明論的な展開をしている。そして基本理念を「一人と自然、人と人、人と社会が調和する『共生社会』づくり」と位置づけている。そして基本目標においては、復興イメージを神戸市が「国際港湾都市」、阪神地区が「生活文化創造都市圏」、淡路島が「公園島・国際公園都市」とする。その上で基本目標5項目を上げている。これはやはり事業計画と対応していて、順に「21世紀に対応した福祉のまちづくり」「世界に開かれた、文化豊かな社会づくり」「既存産業が高度化し、次世代産業もたくましく活動する社会づくり」「災害に強く、安心して暮らせる都市づくり」「多核・ネットワーク型都市圏の形成」となっている。最後の項は他にはないが、内容的には産業復興の一部を独立させたものに過ぎない。

国の「考え方と施策」は復旧色が強く、「取組方針」は内容が抽象的である。「取組方針」でもやはり「生活の再建」「経済の復興」「安全な地域づくり」を柱としている。

③住宅復興 県・神戸市・西宮市とも復興計画の項目とは別に「ひょうご住宅復興3カ年計画」「神戸市震災復興住宅整備緊急3カ年計画」「西宮市住宅復興3カ年計画」をそれぞれ出している。いずれも1995～1997年度であり、互いに整合性が取れるようになっている。まず供給戸数は、1994年度以前に着工されていた分が15,000戸、今後3年間に新たに着工する分が110,000戸となっている。その内訳は以下のようになっている(表I-2-1、2)。

災害復興住宅は仮設住宅に住んでいる住民の

表I-2-1 地域・年度別供給戸数

		94年度事業	95～97年度	合計
神戸地域	新市街地等		30,000	
	既成市街地	10,000	42,000	82,000
阪神・明石地域	新市街地等		11,000	
	既成市街地		22,000	33,000
淡路地域	新市街地等		1,300	
	既成市街地	5,000	3,700	8,700
県全体	新市街地等		42,000	
	既成市街地	15,000	68,000	125,000

(資料) ひょうご住宅復興3カ年計画

表I-2-2 地域・事業主体別戸数

	神戸地域	阪神・明石地域(内)	西宮市	淡路地域	県合計
災害復興公営住宅等	14,000	8,200	3,100	800	24,000
(内)災害復興公営住宅	10,000	7,300	2,500	700	18,000
(内)再開発系住宅	4,000	1,900	800	100	6,000
災害復興準公営住宅	10,500	7,400	3,300	100	18,000
公団・公営住宅	15,900	5,950	4,400	150	22,000
民間住宅	31,600	10,450	11,200	3,950	48,000
(内)街づくり系住宅	4,600				13,000
合計	72,000	33,000	22,000	5,000	110,000

(資料) ひょうご住宅復興3カ年計画、西宮市住宅復興3カ年計画

(注) 民間の不整合があるが、資料のままである。

うち低所得層を対象にした低廉な住宅で、県営が6,200戸、市町営が11,800戸(うち、神戸市7,500戸、西宮市1,700戸)となっている。再開発系住宅は再開発の受け皿賃貸住宅。災害復興準公営住宅(特定優良賃貸住宅)は、民間の住宅を借り上げて適正価格で供給するもので、県が7,500戸、市町が11,800戸(うち、神戸市7,500戸、西宮市1,300戸)となっている。公団賃貸住宅は、住宅・都市整備公団、兵庫県住宅供給公社、神戸市住宅供給公社が供給する分であり、まちづくり系住宅は再開発などの事業で建築費補助をする分である。

この住宅復興計画は、供給という点ではかなり一致をみているが、神戸市と兵庫県・西宮市の計画はかなり趣を異にする。それは後者が、住宅復興の支援策・融資を主眼にしているのに対し、神戸市はさらに触れているに過ぎない。神戸市は、「住み慣れたすまいとまちの復興」として、「震災復興促進区域」「重点復興地域」での面的整備事業や、「インナーシティ長屋街区改善誘導制度」といった事項が並ぶ。住宅に困窮する高齢者・障害者の優先入居なども触れているが、独自の支援策は「神戸市災害復興住宅特別融資制度」のみといえ、西宮市と比べても手薄いイメージは免れない。一方、西宮

市の計画は具体的である。まず住宅融資の利率は従来4.3%だったのが、住宅を新築する場合は3.3%、修繕の場合は2.5%になっている。また両方とも償還年齢が80歳までに引き上げられている。その他、民間賃貸住宅再建支援や、「文教都市」を自認するだけあって被災学生用住宅再建支援もあったり、民間賃貸住宅家賃補助まで制度化されている。被災マンション再建支援などは神戸市も行っている。兵庫県も住宅金融公庫融資の活用、阪神・淡路大震災復興基金（神戸市と共に設置）、面的整備とからめて被災者住宅再建支援など多種にわたる支援を展開しているといえるだろう。また通常、県は広報活動が弱いのだが住宅に関しては積極的に行っている様子である。なお、大阪府・市なども含めて各自治体とも何らかの支援策を取っている。伊丹市や尼崎市でも多種の支援策を講じている。

④産業復興 まず神戸市の復興計画では、中小企業への支援策、壊滅的な被害を受けたケミカルシューズなど地場産業の振興、産業構造の高度化、集客都市づくりの4つが挙げられている。「産業構造の高度化」とは、例えばファッション街区などを作って、ファッション産業の集積・高度化を図るようなことをいう。地場産業の振興についても、工場の集団化がうたわれている。また規制緩和などで税などを減免するエンタープライズゾーン（企業立地促進地域）を設置して、産業復興を図ろうとしている。これらの場所には、ポートアイランド第2期や六甲アイランドなどの臨海部、ニュータウンが多くある西区、住友ゴムなどが撤退した後の東部新都心などを利用するとある。「集客都市づくり」は、震災以前から力を入れていたコンベンションのための会場誘致、輸入促進商業施設（インポートマート）の誘致を指すという。一方西宮市は、商店街や市場への支援、中小企業への支援が主であり、神戸市や兵庫県のように「産業構造の高度化」といったことはなく、経済構造の違いが感じられる。ただし、新しい産業の創出としてマルチメディアを挙げている。

兵庫県は、既存産業の高度化として、復旧の

ための金融支援、「Buy Hyogo運動」の展開などによる集客産業の振興、ケミカルシューズ・酒造・ファッション産業等の新分野進出への支援など復旧色の強い内容もある。ここでは商店街の再編成などもある。他の計画にない、雇用維持・離職者対策も述べられている。しかし主として新産業関連が多く、産業基盤づくりでは産業配置広域的連携の問題にも触れ、工場等制限法の規制緩和なども打ち出している。ここで神戸複合産業団地の整備、世界都市機能の拡充策で輸入促進商業施設の整備、国際的企業の立地促進、新産業の創造・育成で新産業創造支援センターなど新産業のためのシステム整備、東播磨情報公園都市や神戸国際マルチメディア文化都市構想（KIMEC構想）などを中心とする情報関連通信産業の振興を掲げるなど多くの新事業を展開しようとしている。

⑤面的整備事業 面的整備事業とは区画整理や再開発などの事業を指し、「まちづくり」と同義に近い。なお、「まちづくり」は神戸市が1981年に「都市計画」という言葉を言い換えたものである⁷⁾。神戸市の計画では、住環境の整備として、「災害に強い良好な市街地を形成するため、公園、道路等の公共施設の整備など面的な整備を行う」土地区画整理事業や「公園や道路などの公共施設を整備するとともに再開発ビルを建設し街区の不燃化・高度化を図る」市街地再開発事業などを重点復興地域（神戸市震災復興緊急整備条例で定められた24地域、1,225ha）で行うとしている。③でも言及したが、インナーシティにおける長屋の建替促進など市民の反発を生みかねない施策が多く並んでいる。一方で「すまい・まちづくり支援」や「高齢者や障害者にやさしいまちづくり」などもうたっているが、インパクトに欠けるといえる。

西宮市では、施策展開では「重点面整備地区や事業中の再開発事業において、民間活力も導入しながら、まちづくりと一体となった住宅の供給に努める」としており、全体的にソフトな印象を受けるが、「市街地の復興」の章では、区画整理事業の実施を明確にして、「街区全体

を視野に入れて、建物の共同化、不燃化を図る市民主体のまちづくりを誘導」とし、具体的に地名なども挙げるなどダイレクトな表現となっている。

兵庫県は、大きくは割いていないが、「人にやさしいまちづくり」として、住宅供給のために市街地再開発・土地区画整理・住宅系面的整備の3事業を計105地区で行うとしている。その他には「新しい都市づくり」を17地区で行うとしている。

以上のように、まちづくりに関するスタンスはあまり変わらない。兵庫県の105地区は多いようにみえるが、神戸市の計画でも「5年以内に着手」を含めて39地区あり、際立っているわけでもない。むしろ震災以前からあった計画や非被災地域の計画の多さが目につくといえるだろう。

1995年内に募集のあった公営賃貸住宅の価格帯と募集状況の検討、保健・福祉・医療の連携の問題、道路整備や空港整備の問題などまだ述べるべき課題は多いが、今回は割愛した。

- 1) 神戸新聞社編『神戸市長14人の決断』神戸新聞社。その後の歴史に関しても同じ。
- 2) 『朝日新聞』兵庫版、1993年4月6日付。
- 3) 高寄昇三「防災都市と都市経営」『都市政策』第79号、1995年4月。
- 4) 田中國夫「災害とコミュニティ」『都市政策』第82号、1996年1月。
- 5) 各市の財政とも『市税のしおり』といったパンフレットや、『広報こうべ』『議会だより(神戸)』『県民だよりひょうご』『ひょうご県議会だより』といった広報物、あるいは神戸市の予算概説パンフレット『一日も早い神戸の復興をめざし

て』といった、誰にでも手に入るものを参照している。

- 6) 神戸市の平成8年度予算案が発表された。一般会計は9,433億円で、1兆7,340億円だった1995年度より45.6%減となった。総計2億690億円で30.6%減である。顕著なのは、震災関連事業の減りようであり、総額1,660億円と85.1%減少したことである。1995年度の補正後の1兆6,931億円に比べると10分の1以下である。なお、今までに神戸市が震災復興に注いだ予算は、表I-2-3の通りである。歳入面では、市民税が1994年度に比べて依然27.4%減など苦しい状況である。歳出は、災害復旧費が4,157億円あったのが50億円などになっている。都市計画費は851億円、住宅費は828億円(1995年度2,610億円)で、うちそれぞれ172億円、387億円が震災関連である。市債発行額は1,053億円だが、それでも786億円財源不足であり、358億円基金を取り崩すなどの対策に追われている(『平成8年度神戸市予算案の概要』より)。

- 7) 田中國夫、前掲論文。

表I-2-3 震災関連事業費の推移(単位:百万円)

	復興対策	生活支援	災害復旧	震災関連合計
1994年度補正	28,959	72,653	311,388	411,000
1995年度当初	438,225	55,888	618,762	1,112,875
補正	304,784	120,969	154,500	580,253
合計	743,009	178,857	773,282	1,693,128
1996年度当初案	115,839	1,788	48,468	166,073
総計	885,807	251,276	1,133,118	2,270,201

(資料) 神戸市「平成8年度神戸市予算案」より作成。

注) 1995年度当初予算復興対策費のうち、200,000百万円は阪神・淡路復興基金への出資など104,404百万円は災害復興住宅融資(1996年度9,478百万円)。

Ⅱ 阪神大震災の産業被害と復興

この章では、阪神大震災が被災地の産業に与えた被害、復興の状況および課題などについて述べる。被災地の産業は第二次、三次産業が主力であり、都市直下型地震である阪神大震災により、戦後最大級の産業被害が生じた。神戸を中核とするこの地域には、神戸製鋼をはじめとする大企業からケミカルシューズなど中小の地場産業、清酒を代表とする伝統産業まで多様な製造業が集積している。また小売業をみても、ダイエーなどの巨大商業資本から、存立が危ぶまれていた小売市場までが混在し、難しい問題を抱えていた。「平成不況」のもとで構造転換のまっただ中にあったこれらの産業が、震災によりどのような方向に進んでいくのか、検討する。

1 節 産業の概要と被害状況

〔1〕産業の概要

①産業の概要 震災被害の最も大きかった神戸は阪神工業地帯に位置し、重厚長大産業が中心である。ただオイルショック後は第二次産業が伸び悩む一方で、第三次産業が成長し、産業のソフト化・サービス化の傾向が顕著になってきた。市内総生産は1990年の統計で6兆181億円、全国に占める割合は1.4%であった。以下、神戸およびその周辺地域の産業の概要について順次述べていく¹⁾。

まず第一次産業からみると、神戸では農業は北、西両区で行われているが、農家はあまり多くない。耕地面積は年々減少しているが、果樹生産は伸びている。畜産は「神戸牛」が全国的に有名。他に乳牛、豚なども飼育されている。漁業は垂水、須磨、兵庫、長田区などで行われているが、従事者は年々減少中である。

第二次産業は、神戸の主要6業種と呼ばれる食料品、鉄鋼、一般機械、輸送機械、電気機械、ゴム製品が中心となっている。食料品は酒、パン、菓子などが主力であるが、特に神戸から西

宮にまたがる灘五郷の清酒は、全国で30%のシェアを占め、伝統的地場産業として有名だ。鉄鋼では神戸製鋼や川崎製鉄、機械では三菱重工や川崎重工などが、多くの下請の中小企業とともに地域経済を牽引している。

ゴム製品では、長田・須磨両区の地場産業であるケミカルシューズが全国的地位を築いてきた（全国シェア80%）。地場産業は他に、神戸の真珠加工（全国一）、線香、アパレル、クリスマス用品、神戸家具として名高い家具・木工作品、明石・淡路の粘土瓦など数多い。

最後に第三次産業について概観する。まず神戸の小売業は、零細な商店が多く、1～2人の商店が全体の5割にのぼっていた。しかし一方で、大型店は圧倒的な規模を誇り、その売場面積は神戸全体の小売店舗の売場面積の47%（この数字は政令指定都市中第2位）を占めるほどだ。また小売市場には神戸特有の問題も存在する（4節で詳述）。サービス業は70年代から80年代にかけて事業所数が増加してきた。とくに広告、デザイン、機械設計などの都市型サービス業は集積が図られている。

神戸は、異人館や温泉地などの観光関連事業所の従業者が政令指定都市中第3位で観光産業は神戸の重要な収入源となっている。また国際貿易港を抱えているため、輸出入額は高い水準にあったが、貿易業者の70%以上は中小企業であった。多い取扱商品は、機械、食料など。

②産業振興策 神戸では、産業空間の不足を補う目的で、ポートアイランド、六甲アイランドなどの埋め立て地が造成されてきた。内陸部では、西神インダストリアルパーク、神戸ハイテクパーク、神戸サイエンスパーク、神戸流通センター、神戸リサーチパークなどが建設されている。

また、行政サイドでは、ファッション都市、観光都市、コンベンション都市（会議・見本市・展示会などが多く開催される都市）を目指した施策を様々な展開しており、地場産業や観光関

連産業の振興が図られてきた。

〔2〕産業の震災被害の状況²⁾

①直接被害 産業を支えるインフラの被害を見ると、鉄道の被害額は、JR西日本が1,200億円、阪急電鉄が800億円、阪神電鉄が790億円など計3,530億円。JRでは、山陽新幹線が8ヶ所で高架橋が落下、六甲道駅舎が倒壊した。電気、ガス関係の被害額は、関西電力が2,260億円、大阪ガスが1,900億円。通信施設の被害額は、NTTが300億円など計440億円。高速道路の被害額は計6,000億円で、阪神高速神戸線の全面復旧には2年程度必要である。岸壁の80%が陥没した神戸港の被害額は1兆400億円、完全復旧には3年程度かかると予想される(以上、インフラの被害額は復興需要見込額)。

次に大企業の被害額は、製造業では神戸製鋼が1,310億円。住友ゴム工業や日本製粉は工場閉鎖を決定している。小売業ではダイエーが500億円、ジャスコが30億円、ニチイが47億円。大丸、そごうなどの百貨店は合計で2,000億円の被害とみられる。

地場産業の被害額は、ケミカルシューズのメーカーおよび関連企業で3,000億円、清酒業が1,000億円、瓦製造業が18億円、線香製造業が11億円、クリスマス用品製造業が10億円。また他の中小企業では、機械金属業が400億円、印刷業が300億円などである。

②間接被害 神戸港の物流機能の低下により、関西経済全体に影響が出ている。同港の貿易額は年間約7兆円、全国の国際コンテナ貨物の30%を扱っていた。また関西の企業は輸出の60%、輸入の40%を同港に依存していたので、船積みの停滞だけでなく、これらの企業の物流に対して与える影響は大きい。神戸港の完全復旧までの間、これらの企業の物流は東京・横浜・大阪、さらに韓国の釜山などで代替される。

また海上輸送を含め兵庫県を經由する財貨・サービスの取引額は、震災前で25兆8,000億円、対全国比は13.8%であった。このため港湾や鉄道、道路などの交通インフラの損壊により、物流停滞の影響は全国に及んでいる。ある推計に

よると、1年後の物流機能が震災前の70%まで回復しているとすると、日本のGDPは7兆8,000億円減少する。さらに生産停滞による日本経済に与える影響は、被災地外に生産の代替が進んだとしても小さくはなく、その損失額は1兆～2兆5,000億円との試算もある。

自動車、電気、繊維などの関西系企業には、東南アジアなどに生産拠点を展開してきた企業も多い。これら海外の現地法人や合弁企業では、日本から主要部品の供給を受けて加工、組立を行ってきた。そのため震災で部品の供給が止まると、生産に大きな影響があり、調達先の変更を余儀なくされた現地事業所もある。

- 1) 神戸市経済局『神戸の経済』、兵庫県産業情報センターなど『兵庫県の地場産業—平成6年版—』による。
- 2) 関西産業活性化センター『転機に立つ関西産業 国際空港開港と大震災』1995年。

2節 酒造業の被害と展望

〔1〕灘酒造業の概要

神戸から西にかけて「ちぬの海」と称する大阪湾沿岸部には、「灘の生一本」で知られる全国一の有名な清酒の産地、灘五郷がある。灘五郷の酒造業は、兵庫の地場産業の中で最も歴史のある産業である。元和年間(1615～24年)に伊丹地方に起こって以来、徳川中期には約100軒が酒造を営み、年に10万石の酒を造った。後に天保の大飢饉を転機として衰運をたどり、六甲山南地方に移って灘五郷が主産地となった。このうち神戸には西郷、御影郷、魚崎郷が、西宮には今津郷、西宮郷がある。播州平野でとれる造酒好適米「山田錦」、六甲山系から生まれる「宮水」や「六甲おろし」などにみられる優れた原料や自然気候、丹波杜氏(とうじ)の優秀な酒造技術、さらに京都、大坂、江戸との原料や製品の運搬に便利な立地条件により発展してきた灘五郷は、出荷数量で全国シェアの3割を占めてきた¹⁾。

業界各社では吟醸酒、生酒、生貯蔵酒や低アルコール分の酒といった特徴のある商品を売り出し、さらなる需要の開拓に努めている。一部企業では、消費者が日本酒について学習できるゼミナールや資料館を開設すると同時に、生活文化産業として日本酒と料理の相性研究を進めるなど、社会文化への取り組みとファッション性にも焦点を合わせた清酒の需要開発への各種の努力が行われてきた。

しかし、成熟産業で長い間変化に乏しかった酒造業界も近年、消費者の低アルコール志向による清酒需要の減退、杜氏の高齢化と後継者不足、級別廃止による競争の激化といった種々の問題により経営環境は悪化していた。全国的にみると業者数は1988年をピークに減少傾向にある²⁾。特に、3割が赤字企業といわれる中小酒造の経営は厳しく、将来転廃業は必至とみられていたが、今回の震災によりこの傾向に拍車がかかると考えられる。

〔2〕震災の被害と復旧状況

酒造業界の被害総額は1,123億円と推計され、特に中小酒造業者32社が大打撃を受けた（『日本経済新聞』1995年6月30日付）。蔵を一つだけしか所有していない業者もあり、生産設備を全て失ったところは95年の生産を断念せざるを得なかった。観光資源でもあった木造蔵のほとんどが消滅したため、蔵人の雇用が失われた。貴重な文化遺産を残してきた資料館、博物館も大部分が復元困難な状態となっている。しかし、業界では灘ブランドを守ろうという意欲が強く、「酒造りの伝統の灯を消すな」という決意で再建に臨んでいる。震災直後は交通網の混乱などもあり、「操業再開が大幅に遅れる」「伏見（京都）に需要がシフトする」との見通しだったが、大手を中心に復旧への動きは意外に早かった。操業再開率は95年6月上旬時点で90%に達し、委託生産などで出荷量は震災以前の水準に回復した（『日本経済新聞』1995年6月30日付）。

本ゼミナールでは95年11月中旬、灘五郷酒造組合加盟業者に対してアンケート調査を行った

（有効回答のあった26社のうち従業員数が30人以下の12社を小規模、31から99の9社を中規模、100人以上の5社を大規模と分類し、企業規模による被害と復旧状況の差異を分析）。これによれば、ほとんどの業者が生産設備、商品に被害を受けており、多くの業者で仕入れ元、販売先など多岐にわたる被害があったとみられる（表Ⅱ-2-1）。被害総額については、0.2～5.2億未満が12社、5.2～10.2億未満が6社、45～50億未満が1社、無回答が7社であった。しかし、復旧については大規模酒造に比べて中小酒造は遅れているとみられる。

表Ⅱ-2-1 酒造業者の被害状況

被害のあった所	小(12)	中(9)	大(5)
蔵・倉庫(建物)	12	8	5
生産設備	10	9	4
商品	9	8	5
中間生産物	11	8	5
事務所	7	8	4
仕入れ元	2	5	3
販売先	7	5	4

（資料）アンケートによる。

アンケート調査によれば、11月中旬時点で小規模4社、中規模4社が未だ「復旧を計画中」であった。また、復旧資金についても大規模5社は「自社資本のみで復旧可能」であり、制度融資、民間融資のいずれも利用していないが、小規模は6社が、中規模では4社が「融資なしでは復旧不可能」と答えている。従業員の確保においても、大規模5社では「震災前の従業員がほぼ復帰」しているのに対し、中小においては1社が「確保できていない」、5社が「最低限の復帰」とどまっている（表Ⅱ-2-2）。

国・地方公共団体の融資制度については、中小規模10社が利用したと答えている。融資が必要であるにもかかわらず利用しない理由としては、「金利が高い」、「返済期間が短い」、「手続きが複雑である」という回答が散見され、今回のような緊急時には特別な配慮が欲しいとする意見もあった（表Ⅱ-2-3）。

行政側の対応として、国税庁は1年の期限つ

きだが、被災した業者が製造委託先に自社の貯蔵所を設置すればそこから直接出荷を認める特例措置をとった。また、震災による酒類等の損失があった場合は所持者からの申請に基づき、酒税相当額について災害免除法による救済措置がとられている。95年6月30日に決定された神戸市復興計画では住工商一体の産業復興の一環として、灘・東灘区での酒蔵の再生、「酒蔵の道」整備とともに、酒造施設の共同化、高度化など「酒を活かしたまちづくり」の方針が打ち出された。

表Ⅱ-2-2 酒造業者の復旧状況

従業員の確保について	小(12)	中(9)	大(5)
震災以前の従業員がほぼ復帰	7	6	5
ある程度の新規雇で確保	0	1	0
最低限の復帰	3	2	0
確保できず	1	0	0
設備の復旧について	小(12)	中(9)	大(5)
完全復旧	4	2	3
縮小して復旧	1	3	0
建設中	1	0	2
計画中	4	4	0
無回答	2	0	0

(資料) アンケートによる。

表Ⅱ-2-3 酒造業者の復旧資金

復旧資金について	小(12)	中(9)	大(5)
自社資本のみで調達	2	1	4
自社のみで可能だが融資併用	3	4	1
自社資本のみでは不可能	6	4	0
制度融資の利用	6	4	0
民間金融機関の利用	5	3	0

(資料) アンケートによる。

[3] 灘五郷の展望

震災によって、業界内の大手と中小の格差が広がった。資金をすみやかに調達できたかどうか、年間醸造できる近代設備があるかどうか、復旧に大きく影響した。酒造業者は震災によって今後生き残れるかどうかをふるいにかけられたといえる。アンケート結果をまとめると、灘

五郷は震災以前からあった以下の二つの問題により、大幅な構造転換を迫られているといえる。

①四季醸造への移行 機械化の進んでいない工場では、酒造りは10月半ばから4月初めにかけで行われるが、農閑期にあたるこの時期にのみ従事するのが杜氏・蔵人と呼ばれる季節労働者である。アンケート結果をみても、26社中23社が季節労働者を雇用しており、日本の酒造りは杜氏・蔵人によって支えられてきたといえる。しかし、就農人口の減少や兼業化の進展といった、農村の構造変化による杜氏・蔵人の高齢化と後継者不足は深刻であり、近い将来杜氏制度が崩れることは確実である。

この問題に対して大手は設備の近代化で対応している。年間を通じて酒造りのできる四季醸造工場を建設した大手各社は、杜氏集団が酒造りを行う蔵と近代的な四季醸造工場を有しており、次第にプラントでの酒造りのウェートを高めている。しかし一方で、中小の業者の多くは機械化・プラント化をためらっているのが現状である。手造りということで大手に対抗していた中小が機械化に走ると、自身の持ち味を殺してしまうことになり、また、資本力の勝負では勝ち目がないからである。さらに、数億円以上の設備投資負担は困難であり、販売力のない中小メーカーにとっては設備投資のリスクは非常に大きいこともその理由である。

しかし、最も重要な部分である製造部門が季節労働者に支えられているというのは不合理かつ不安定であり、また、今回のような非常事態に対応できない。中小メーカーは共同で四季醸造プラントを建設するなどの対応策を迫られている。

②桶取引の減少 酒造業界には桶取引といわれる業者間取引がある。桶取引とは精製酒を製品化せず原酒のまま(したがって課税対象とならない)製造者間で取り引きすることであり、正式名称を「未納税取引」という。原料米割当制の時代であった60年頃から清酒需要が拡大する中で、販売力が生産枠を上回る大手酒造が中小から原酒を買うという構造ができあがった。ブランド力の強い大手は一定の生産枠のもとで販

売量を増やせることから割高を承知で桶買いを、中小は販売努力をせずに利益が大きくなることから桶売りを行った。75年のピーク時には、大手は出荷量の半分以上を桶買いでまかなっていた。

しかし、大手が機械化の進んだ量産工場を相次ぎ建設し、生産能力を上昇させて桶取引を削減する一方で、中小酒造の間では専門技術者である蔵人の確保が難しくなり、生産量は伸び悩んでいた。このため、桶買いの比率は急速に低くなっていたが、震災はこの傾向をさらに加速させるとみられ、桶取引に頼ってきた中小のメーカーは窮地に追い込まれつつある。

以上の2点により、今後中小酒造の集約化・転廃業が進むと考えられるが、これらの変化は震災以前から起こっていた構造的なものであり、たとえ震災がなかったとしてもいずれ対処しなくてはならなかった問題である。衰退しつつある産業、企業を長期的に活性化させる施策を打ち出しつつ、同時に新しい活路をいかに開拓していくかが、行政・民間企業双方に与えられた課題といえるだろう。

- 1) 兵庫県産業情報センターなど『兵庫県の地場産業—平成6年版—』1994年。
- 2) 京都大学経済学部岡田ゼミナール『京都市製造業のゆくえ』1994年。

3節 ケミカルシューズ産業の被害と復興

この節では、神戸の代表的地場産業である長田¹⁾のケミカルシューズ産業を取り上げる。長田のケミカルシューズ産業は、一定の地域に多数の中小企業が集積する典型的な地域集積型産業²⁾であり、内部に複雑な分業と競争のシステムを抱えている。その複雑さは、一方で長田特有のダイナミズムを生み出し、全国で有数の靴の産地を作り上げてきた。しかしもう一方では過当競争体質を生み出し、「平成不況」を乗り切る道を妨げている。そのため震災前から

業界の構造調整が叫ばれ、地域再生の道が模索されてきた。長田はその道半ばにして震災を迎え、産業基盤に壊滅的打撃を受けたのである。

多くの中小企業が集積する複雑さと、それを束ねるリーダーが不在のゆえに、長田の復興には紆余曲折が予想される。また長田の未来像を提示することも極めて難しいこととなるだろう。行政の対応次第では、長田の様相は一変してしまうかもしれない。本節では、地域集積型地場産業の震災復興の複雑さを浮き彫りにし、あわせてケミカルシューズ業界の今後について考える。

〔1〕長田のケミカルシューズ産業の概要

①ケミカルシューズの定義 元来のケミカルシューズの定義は「甲に合成繊維、合成樹脂、または合成皮革を、本底にゴムもしくは合成樹脂、またはこれらの混合物を使用し、甲と本底とを接着剤により、接着した靴(運動靴は除く)」となっている。しかし、素材の変化により、現在では天然皮革を使用した靴が大半を占めるようになり、この定義に当てはまる靴はむしろ少なくなってきた。今日、一般に使用されているケミカルシューズの意味は、神戸を中心に製造されている「ファッション性の高い、新素材を積極的に使用した靴」ということになる³⁾。

②歴史的沿革 神戸のケミカルシューズ産業の歴史は、明治時代中期、神戸に設立された日本で最初のゴム製造所に始まる。1918年にはゴム靴が開発・生産され、続いてゴム長靴が生産されるようになり、戦前にはすでに日本最大のゴム履物産地に発展していた。戦後、ゴム履物の生産量が拡大していったが、1950年頃から甲に合成皮革(塩化ビニル)、底に天然ゴムを用いたケミカルシューズ生産への転換が行われた。1955年頃、ケミカルシューズが商品として確立し、それ以後、底材が天然ゴムから合成ゴムに変わり、甲皮材も塩化ビニル系からポリエステル系、ポリウレタン系へと変わっていき、ケミカルシューズ産業は成長を続ける。そして1961年前後に急成長してから、1965～66年頃に成長期から安定期に入っていった。1970年代中

頃以降は、デザインや素材を活かしたファッション化路線に転換し、今日に至っている。以前は輸出も盛んであり、1971年には年間生産量約1億足のうち46%が輸出されていた。しかし、その後の円高等の影響により輸出は壊滅的な打撃を受け、現在ではほとんどが国内消費となっている。

③生産工程 ケミカルシューズは上ものと底に分けて製造されるのが基本だ。上ものはまず合成樹脂レザーと裏地が接合され、甲に裁断される。それからミシン縫製→中底・アルミ型の吊り込み→整形という工程ででき上がる。底は、生ゴムから素練→混合練→プレス加工という工程を経て底ゴムに仕上がっていく。でき上がった上ものに底ゴムが底づけされ、底圧縮→型抜き→仕上げという工程で最終製品が完成する。

④分業体制 ③で述べた生産工程は、徹底した分業体制によってささえられている。ケミカルシューズメーカーは、デザインをし、材料調達して加工業者にわたす。加工業者はシューズメーカーから受け取った材料で、裁断や縫製を行ない、上ものや底を完成させ、シューズメーカーに納入する。シューズメーカーは、受け取った上ものと底を接合し、最終工程を行なう。1990年の業界の調査では、縫製業者が900社、裁断業者が63社、材料・ゴム部品業者が60社、底材業者が104社、型抜き業者が17社、彫刻業者が18社であった。さらに、この下に多くの内職従事者が連なっており、このような徹底した垂直的分業が、長田のケミカルシューズ産業の特徴となっている。

また大手のシューズメーカーは加工業者を下請化しているが、中小シューズメーカーと加工業者との間には、仲介業者が介在することもある。他の産業における一般の分業体制は、大企業の下に下請け業者が連なったものであるが、この地域では、基本的にどのシューズメーカーが、どの加工業者に発注してもよいことになっている。シューズメーカーは個々の製品生産に必要な加工業者を柔軟に組織できる構造になっているのだ。仲介業者が介在した場合には、自社の製品がどこで加工されているのか分からない

い場合もあるという。

⑤長田のケミカルシューズ業界の概況 長田区から須磨区にかけてケミカルシューズの工場が集積しているが、企業数や就業者数などについての正確なデータはない。全国組織である日本ケミカルシューズ工業組合に加盟している企業数は、震災直前には225社。このうち神戸市内の企業は191社であったが、平均従業員数は約22名であり、ほとんどが小規模業者である。同組合所属の神戸市内のケミカルシューズメーカーの1994年の年間生産量は3,200万足、年間売上高は665億円、1社あたりの平均売上高は3億円余りであった⁴⁾。また、他の組合に加入している企業や組合に加入していないアウトサイダーと呼ばれる企業なども約250社あり、神戸市内のケミカルシューズメーカーの総数は450社程度になる。さらに、これらのケミカルシューズメーカーに素材を提供している会社や加工会社などの関連会社が約1,200社。また、これらの企業で働いていた従業員が約15,000人、内職従事者が約5,000人、合わせて業界全体で約20,000人がケミカルシューズ産業に従事していた。これは長田・須磨両区の就業者(15歳以上)の約5分の1に当たる人数である。震災前の業界全体の売上高は1,000～1,200億円、そのうちで付加価値の部分が500～600億円、給与支払い額が約300億円であった。単純計算すると、1人当りの給与は約150万円と推計される。生産規模は最大手のカワノでも年商約70億円、2位が約30億円で、10億円以上の企業は20社ほどしかない。

⑥長田のダイナミズム⁵⁾ 徹底した垂直的分業体制は、流行に合わせた機動的な商品供給を可能にしてきた。受注から発送まで2週間というスピードで対応することもでき、1モデル1,500足前後の生産が損益分岐点になっている。このような短い納期で、多品種少量生産ができるのは、加工工程を外注しているからである。

また、長田の特色としてあげられるのは、生産に関連するあらゆる仕事の間が、生活の間と同じ地域社会のなかにあるということだ。企業の従業員は自宅から近隣の職場に通勤し、仕事

の帰りに買い物をし、一杯飲んで家に戻る。内職の主婦は、自宅にミシンを備えて縫製をし、また手内職をする。震災前の長田には、1階が作業場、2階が住居という建物が林立していた。職と住が混在する一定の地域の中でケミカルシューズ産業が発展してきたことは、人件費や輸送費、情報コストなどを低く抑えることを可能にし、低価格の商品を供給できる要因のひとつであったのだ。

さらに業界には、1階を自社で使い、2階以上を他社に賃貸するというシステムがあり、起業家精神あふれる人が新規参入することが容易であった。そのため従業員の定着率は低かったが、このような参入や退出を容易ならしめる仕組みも長田のダイナミズムをささえてきたのである。

⑦長田のケミカルシューズ産業の課題

a 過当競争 徹底した垂直的分業と柔軟な発注構造にみられる長田特有の生産ネットワークは、強みでもあるが、一方で過当競争体質も生み出してきた。シューズメーカーは加工業者を時間ベース、コストベースで競わせ、卸や小売業者もまた、シューズメーカーを時間とコストで競争させる。多くの中小企業がひしめく中でこのような競争は、業界に過当競争体質を根づかせた。そこでは激しい生存競争が繰り広げられ、競争に敗れた企業は消えていく。このような体質は弱者切り捨てとの批判も生んできた。

長田の商品は、従来は卸を通じて全国に流通していたが、最近では大手の流通資本がシューズメーカーと直接取引をし始めている。これらの流通資本は中国や東南アジアなど海外から直接輸入しているため、低価格の商品を調達することが可能であり、さらに企画力やデザイン力も強力である。そのため流通資本がシューズメーカーより優位な立場に立ち、シューズメーカーがいいなりになる現象も出てきていた。

b 少ないデザイン投資 長田では、デザインへの投資は利益をもたらさない、と言われてきた。ファッション性の高いケミカルシューズの場合、製品が多品種にわたり、また生産期間が短

いたために、新製品が流通に回るとほどなく模造品が出回ってしまう。ケミカルシューズは流行の移り変わりが年間10サイクルもあり、一つの製品の寿命は極めて短い。結局、新製品を創造するよりも、模倣したほうがコストが安くなり、当たり外れもなく有利になる。そのため模倣体質が定着し、しかもそれが長い間放置されてきた。このことが、「長田の靴」の高級化を妨げ、価格破壊を招いてきた一因である。

c 不況による低迷 1990年以降の日本の構造不況の中で、ケミカルシューズも例外ではなく、注文が震災前から減っていた。生産余力はあるが、受注できないのが現状である。消費者ニーズを捉え切れていないことも、受注減少をくい止められない原因としてあげられよう。

d 国際競争の激化 円高で低価格の中国・東南アジア製品が出回り、業界の売上を圧迫している。ただしファッション性で勝負してきたので、極端に売上が減少しているということはない。長田では、このような海外製品に対抗するため、製品の高級化を進め、産地の高級イメージを作っていく必要性が叫ばれていた。しかし業界にまとまりがなく、高級化路線は結果として進まなかった。また、長田のシューズメーカーで海外に生産拠点を移しているのは5社のみである。海外で作っているのは流行に遅れてしまうからだ。

e 従業員の高齢化・後継者不足 平均年齢51歳といわれる長田のケミカルシューズ業界では、後継者不足の問題は深刻である。靴の製造現場には3Kイメージが強い。シューズメーカーといえども、営業、経理、企画、経営管理などの人材も必要なのだが、こうしたイメージが強いことが、若者を遠ざけてきた。中小零細企業では昇進面、賃金面など若者にとって魅力が乏しく、働く意欲も引き出しにくいのは確かである。しかし、ファッション性を追究する業界では、デザイナーや製造企画を行う優秀な人材は不可欠であり、どの企業も若い人材の確保や育成が課題となっている。

〔2〕長田のケミカルシューズ産業の震災被害状況

日本ケミカルシューズ工業組合の調べによると、震災直後の被害状況は、同組合加盟の神戸市内191社のうち、大被害（外から見て相当な被害）が158社、小被害（外から見て被害はないが内部に被害がある）が33社であった。被害のない企業はなかった。また兵庫県調査では、シューズメーカーと関連企業含わせて約1,600社のうち全半壊・焼失の被害を受けたのは90%、業界全体の被害総額は3,000億円に上る。この額は業界の年間売上約3倍である。

同組合の調べによると、同組合加盟の神戸市内企業191社のうち、1月に倒産した企業は3社であった。また1月末に操業再開した企業が5社であり、20日後で10社、1カ月後で25社、2カ月後で74社、3カ月後で142社が操業を再開していた。11月末現在では、176社が操業を再開している一方で、2社が休業中であり、倒産または廃業により16社が同組合を脱退している（月ごとの同組合の組合員数の変遷は表Ⅱ-3-1のとおり）。8月末現在で、設備稼働率は被害が少ない企業は100%であるが、被害の大きいところは40%に留まり、生産数量は震災前の約45%まで回復している。しかし、震災後

流通サイドで輸入品への代替が進み、輸入品との競合が生じる低価格品の売れ行きが大幅に低下してきた。11月末現在でも、工場床面積や従業員の減少があったため生産力は落ち込んでいるが、それでもまだ生産余力がある。しかし残念なことに、注文がないのが現状だ。

〔3〕長田のケミカルシューズ業界の震災復興への取り組み

①復旧資金の調達 各企業は金融機関から限界まで借りているが、担保となる不動産のない人は、当然のことながら融資を受けることができない。日本ケミカルシューズ工業組合加盟の神戸市内企業でみると、高度化資金は震災前は利用されていたが、震災後は利用した企業はない。行政の設定した中小企業向けの超低利融資制度は利用されてはいるが、無担保で1,000万円までの融資では、家・工場を完全に失った零細企業が生産を再開することは不可能である。

②生産工場の確保 同組合加盟の神戸市内の企業のうち、11月末現在で生産を再開している企業176社の操業形態をまとめると、表Ⅱ-3-2のようになる。表によると仮工場で操業しているメーカーが43社、神戸市仮設工場で操業しているメーカーが3社、下請で操業が10社と

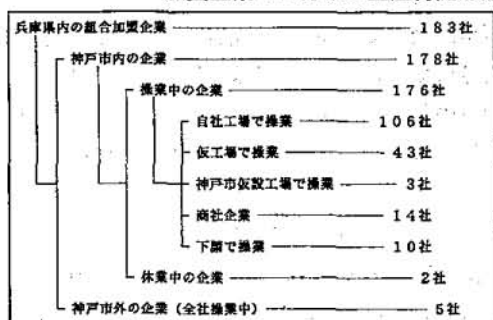
表Ⅱ-3-1 日本ケミカルシューズ工業組合の組合員数の推移

	加盟組合員数(月初め)			新規加入		脱退	
		県内	その他	震災前内数		震災前内数	
平成7年1月	226	192	33			3	3
2月	222	189	33				
3月	222	189	33			1	1
4月	221	188	33	1	1	1	1
5月	221	188	33	1	1		
6月	222	189	33			6	6
7月	216	184	32	4	3	2	2
8月	218	185	33				
9月	218	185	33			2	2
10月	216	183	33				
11月	216	183	33			1	0
12月	215	183	32				

(資料) 日本ケミカルシューズ工業組合による。

なっており、計56社がなんとか工場を確保して生産を再開している状況がうかがえる。神戸市が西区に建てた仮設工場には同組合から7社が当選したが、実際に移った企業はない。工場が長田区か須磨区になれば、情報、金融、下請、従業員の通勤などの面で操業ができない、というのが理由である。また、区画整理事業の対象となっている区域では、エリアが決まる数年後まで本工場を建てられず、2階建てまでの仮設工場での操業を余儀なくされている。

表Ⅱ-3-2 日本ケミカルシューズ工業組合
加盟企業の11月末の生産再開形態



(資料) 日本ケミカルシューズ工業組合による。

③「くつのまち＝ながた」復興プラン 震災後、日本ケミカルシューズ工業組合や神戸ゴム協同組合など5つの業界団体が中心となって「ケミカルシューズ産業復興研究会」が設立された。同研究会は「ケミカルシューズ産業の復興」と「長田の地域復興」を掲げて、業界サイドから復興ビジョンを提示しようと審議を重ね、6月23日に報告書『「くつのまち＝ながた」復興プラン』をまとめた。この報告書で打ち出された基本コンセプトは「地域産業が活発で、高齢者に優しく、人の集まる、安心できる街」であり、工場、住宅、商店が共生する秩序ある街を目指すとしている。

同プランの特色は、「工業系集約街区」「住工共存複合街区」「住工商併用調和街区」などを設け、震災前の長田の街の良さを復活させようとしていることだ。さらに海外の企業にも参加を呼びかけ、若者の集まる新しい靴の街を目指そうとしている。また「靴学校」の設置を検討

しており、従来の課題であった人材の育成にも業界全体で取り組むという。6月30日に策定された神戸市復興計画には、この報告書の内容がほぼそのまま採用されている。

〔4〕行政の長田の復興への取り組み

①金融措置 ケミカルシューズに関係する震災直後の兵庫県、神戸市の金融措置としては、緊急災害復旧資金の創設、緊急特別資金の融資対象者の拡大などの施策が講じられたが、これらは7月末で打ち切られた。その後行なわれた施策としては、緊急災害復興基金の融資枠の拡大(2,900億円まで)、融資限度額の引き上げなどがある。また県工業課は、中小企業事業団所管の災害復旧高度化資金の利用の促進に取り組んでいる。

②仮設工場 第一次募集として、ケミカルシューズ向けに長田区内に36戸用意されたが、応募倍率は13.3倍であった。第二次募集は西神工業団地に65戸用意されたが、応募倍率は1倍以下であった。

③産業復興ケミカルシューズに関係する主な施策

a 被災地域内の中小企業の団体の販路開拓、人材養成等の共同事業 公益法人2,000万円、業種団体1,000万円を助成。

b 中小企業集積の活性化推進 ケミカルシューズ産地に関しては、工業技術センターが実施する地域中小企業集積創造的発展計画策定事業に対して500万円助成。

c 製品の事業化の推進 ケミカルシューズ業界に対しては、年3回開かれる見本市のうち1回分の費用を負担する。事業費は1,000万円。

d 工業技術センターの復旧事業費 8億3,100万円(一部国庫補助)。

〔5〕まとめ

長田のケミカルシューズ産業は、流行の変化の激しいファッションシューズの業界で、地域集積のメリットを活かし、多品種少量・短納期生産で全国的地位を築いた。しかし、1990年以降の構造不況の影響、低価格の海外製品の攻勢

によって売上は低迷し、過剰供給体質におちいついていた。長田はこれに対し高級化路線で乗り切ろうとしてきたが、人材不足やデザイン投資の少なさ、業界全体のまとまりのなさなどによって、思うように進まなかった。そこを襲った今回の震災で、ケミカルシューズの産業基盤は壊滅的被害を被ったのである。

震災からの復興を考えると、大手であるほど自力で早い復旧が可能である。すでに震災後の生産現場の混乱の中で、早期に操業を再開した企業に受注が集中している。また伝えられるところによると、シューズメーカーによる縫製業者の囲い込み、特定のメーカーと加工業者との取引の固定化などが進行中ということだ。長田の産業構造は固定化の方向に向かいつつあるといえよう。また[4]でみたように、行政の対応も決して零細な企業が生き残れるようなものではなく、震災前の産地の状況に戻すことは現実にはできないだろう。とすると、長田は大手を中心に、以前より固定化・系列化した生産ネットワークをもった街に変わっていく可能性が大きいのではないか。そしてそのことによって、以前からの念願であった産地の高級化が図れるかもしれない。

問題は、それが零細企業や内職従事者などの弱者切り捨てにつながりはしないか、ということである。さらに、地域集積のメリットや長田特有のダイナミズム、ベンチャー的雰囲気がなくなっていく時、大手や中堅の高級化・ブランド化路線だけで、全国での長田の地位を守れるのか、という懸念も大きい。「くつのまち=ながた」構想はそのような問題をクリアしていく試みであることは確かだ。しかし、地域社会と結びついた生産ネットワークは、長い歴史の中で築かれてきたものである。今後それを人工的に作ることは至難の技にちがいない。

- 1) 本節ではケミカルシューズ産業の集積する長田区と須磨区の一帯を長田とよぶ。
- 2) 一定の地域に、専門的加工工程に特化した多くの小規模企業が集中して立地する産業。分業と競争の複雑なシステムを

もっており、多品種少量生産を特徴とする。取引上の情報収集の面でメリットがあるが、受注をめぐる企業間の競争が激しい。

- 3) ケミカルシューズ産業復興研究会『“くつのまち=ながた”復興プラン』。
- 4) 日本ケミカルシューズ工業組合『ケミカルシューズ業界の概要』。
- 5) 加護野忠男「地域集積型産業の震災復興」, 神戸大学<震災研究会>編「大震災100日の軌跡」1995年11月、参照。

4 節 神戸市小売商業の被害と復興

[1] 神戸市小売業の推移

震災の影響をみていく前に、神戸市小売業がいったいどのような状況にあったのかを概括しておきたい。そうすることで神戸市小売業が震災によって何が変わって何が変わらなかったのかが鮮明になると思うからである。

まず、小売業の現状として表Ⅱ-4-1をみてみよう。商店数は1976年の18,765店から1991年の19,442店と1.07倍の増加に対して、売場面積は1976年の802,721㎡から1991年の1,224,082㎡と1.52倍になっている。この1店舗当たりの売場面積の増加は大型店数の増加を表しているといえよう。表Ⅱ-4-2からみても、第1種・第2種を合わせた大型店の売場面積シェアは40.8%から47.0%へと増加している。このように、神戸市の小売商業は大規模化が進んでおり、神戸市小売業の年間販売額における大型店の割合は増加の一途をたどっている。

表Ⅱ-4-1 神戸市内の小売業の推移

	1976年	1982年	1988年	1991年
商店数(店)	18,765	21,018	19,771	19,442
従業員数(人)	87,051	81,835	86,857	90,384
年販売額(億円)	7,491	13,278	15,786	19,799
売場面積(㎡)	802,721	1,080,888	1,097,924	1,224,082

(資料) 神戸市経済局「神戸の経済」1994、21ページ。
原資料は神戸市「神戸市統計書」

表Ⅱ-4-2 神戸市内の店舗規模別商店数・売
場面積・年間販売額 (1988,1991)

	商店数	売場面積(㎡)	(%)	年間販売額(百万)	(%)
大型店	(3,885) 4,110	(447,410) 575,378	(40.75) 47.00	(589,087) 799,667	(37.32) 40.39
その他 一般小売店	(15,885) 15,332	(850,514) 846,704	(59.25) 53.00	(989,501) 1,180,216	(62.68) 59.61
全市合計	(19,771) 19,442	(1,097,924) 1,224,082	(100.0) 100.0	(1,578,588) 1,979,883	(100.0) 100.0

(注) () 内は1988年

表Ⅱ-4-3において他の政令指定都市と比べてみても、神戸市は大型店のシェアがかなり高いことがわかる。昨年本ゼミナールでは、京都市の小売商業について調査を行なったが、京都市は「大型店出店凍結宣言」をするなど、一時期大型店抑制に動いたため、大型店のシェアが今でも最低水準にあるのと比べると対照的である。

表Ⅱ-4-3 大都市の零細小売商、大型小売
店舗の地位 (1991年)

	零細小売商 比率	個人経営 小売店比率	大型小売店シェア (売場面積比)	大型小売店シェア (年間販売額比)
神戸市	79.1	64.3	47.0 (31.6)	40.4 (29.9)
札幌市	64.7	32.6	45.1 (30.0)	40.0 (25.5)
仙台市	72.0	48.5	35.8 (25.6)	28.6 (22.4)
東京都区部	77.2	50.5	39.8 (27.3)	40.0 (28.7)
川崎市	75.7	49.9	39.3 (24.0)	31.1 (18.7)
横浜市	74.6	46.3	46.8 (36.3)	40.1 (31.3)
名古屋市	79.1	59.8	35.9 (27.9)	33.9 (25.9)
京都市	60.1	68.2	30.2 (15.2)	30.6 (22.3)
大阪市	80.7	31.1	39.2 (26.6)	37.2 (28.4)
広島市	75.4	52.8	38.8 (29.3)	30.5 (23.7)
北九州市	80.1	68.2	44.2 (29.2)	32.8 (23.3)
福岡市	74.5	56.8	45.5 (29.0)	35.2 (24.9)
12大都市計	77.2	50.6	41.1 (28.2)	38.7 (27.2)

〔2〕震災による被害状況

①商店街・小売市場の被害状況 震災による被災業者数について、中小企業庁の発表した数字がある。表Ⅱ-4-4がそれである。この資料について日本福祉大学の森靖雄教授は次のように批判している。「神戸市内の中小製造業者は「3,925事業所」とされている。ただこの数値は、『工業統計調査結果表』から引用したもので、「(中小企業は、4～299人の事業所)」と注記されており、3人以下の小規模業者が含まれていない。(中略) 小規模業者を含む中小企業を扱う場合の統計としては、きわめて不適切なデータである。」¹⁾

表Ⅱ-4-4 中小企業の被害状況

①製造業関係 (単位: 件、10億円)

	事業所数	うち中小	出荷額	うち中小
兵庫県 (神戸市)	33,474 4,349	33,274 3,925	15,771 3,359	8,370 1,950
大阪府	88,620	88,314	24,268	13,788

②卸・小売業関係 (単位: 件、10億円)

	事業所数	うち中小	売上高	うち中小
兵庫県 (神戸市)	87,409 28,217	86,958 28,079	18,138 8,566	11,729 5,548
大阪府	164,438	163,262	98,118	44,104

(資料) 中小企業庁「中小企業の被害状況について」
(1995年2月10日)

これと同じことが卸・小売業関係のデータについてもいえるであろう。また、神戸市商業の被災状況についての報告はいくつか出ているが、商店街・市場単位で把握したものであって全体の被災状況・被害金額を知ることはできない。

小売業は小規模業者が各地に点在しているため、商品を含めた被害金額を推計することは特に至難の業であろう。店舗の面における被害状況は神戸市が調査している。

神戸市商店街・小売市場の被害状況について、神戸市商業貿易課の出している表Ⅱ-4-5をみていこう。まず表の見方であるが、被災状況欄の全損率と再開率の算出の仕方は異なっている。全損率は全損戸数を店舗数で割ったものだが、全損戸数とは完全に潰れた戸数のことではない。市職員が震災直後に現場に出向き、1軒ずつの被災率を外観だけで判断してそれを足したものである。つまり、見た目で50%の被害と判断した場合は0.5戸、80%の場合は0.8戸となり、それらの合計が全損戸数となるわけである。再開率とは文字通り営業店舗数を店舗数で割ったもので、営業店舗数は以前と営業場所が変わっていても構わない。

このように算出方法が異なるために、全損率と再開率を足すと100%を超える欄があるわけである。

表をみていくと、商店街、小売市場ともに瀕

表Ⅱ-4-5 商店街・小売市場の被災状況と再開状況

区分	団体数	店舗数	被災状況		再開状況			
			全壊戸数	全壊率	営業店数	7/17現在再開率	3/12現在再開率	2/1現在再開率
商店街	団体	店	店	%	店	%	%	%
東灘区	9	823	182	22.1	418	85.5	58.0	54.6
東区	34	1,137	821	54.6	601	52.9	23.7	9.0
中央区	85	4,423	1,074	24.3	2,847	59.8	43.1	15.2
東区	33	1,374	325	23.7	1,137	82.8	65.5	48.1
東区	33	1,155	737	62.1	615	51.9	30.5	10.5
東区	22	852	249	29.2	674	79.1	68.6	41.8
計	216	9,903	3,168	33.2	6,090	63.4	45.5	23.3
小売市場	団体	店	店	%	店	%	%	%
東灘区	18	424	210	49.7	254	59.9	21.7	9.2
東区	14	355	250	69.8	246	58.7	26.0	2.8
中央区	9	322	43	13.4	292	75.2	61.8	34.8
東区	15	417	122	29.3	298	71.5	64.8	45.3
東区	13	364	279	76.7	213	58.5	43.1	11.6
東区	11	163	26	16.0	134	82.2	76.7	50.9
計	80	2,048	930	45.4	1,387	67.7	47.5	23.4
合計	296	11,951	4,118	35.3	7,477	64.2	48.4	23.3

(資料) 神戸市経済局による。

区、長田区の被害が際立っている。やはりインナーシティ問題が叫ばれていた地域が大きな打撃を受けたといえよう。再開状況をみると、当初はかなり低水準であった営業率も確実に上昇しており、全区において7月1日現在で50%以上にまでなっている。

しかし、今後この数字はそれほど上昇することはないと予想される。なぜかといえば、全壊率と営業率との合計が100%に近づいているし、時期的にも再開できるところはもうしている頃だからである。今後の再開率の状況については今年の夏頃に神戸市商業貿易課が調査報告していく予定のようである²⁾。

②商業環境の悪化 商業はその特性から地域に密着して成り立っている。震災による人口減少は購買力の低下を招き、商業復興の足枷となってしまう。人口減少を示唆する資料がいくつかある。兵庫県で大阪ガスの供給世帯戸数の推移をみると、1994年12月末で131万戸、1995年3月で121万戸、1995年8月で121万戸であり、10万戸の減少となっている。神戸新聞販売部数の推移をみると、1995年1月で529,218、4月で492,446、この後盛り返して、8月で499,260であり、29,958の減少となっている。神戸新聞のシェアは約25%であるから、約12万戸の減少と推定できる。神戸市内N T T電話登録者件数は

1994年9月末で約783,458、1995年3月で687,390と、96,068件の減少である³⁾。また、区レベルでも、人口減少区と増加区があり、このことが小売商業に与える影響は小さくあるまい。

〔3〕復興への行政の取り組み

行政の小売業復興に対する考え方、政策はどのようなものだろうか。神戸市商業貿易課の『中小小売業復興の基本的な考え方について』を参照しながら、行政が描いている復興ビジョンを読みとってみたい。

①復興の基本的な考え方 「かねてから、大きく変化してきた商業環境の中で中小小売業は苦境に立っていたが、今回の震災により中小小売業は壊滅的な打撃を受けた。(中略) 中小小売業者の中には自らの住居を失った者も多く、早急に活動基盤を整備し、市民生活の安定にも資する商業機能の回復を図る必要がある。本市においては、これら中小小売業者の商業機能の回復が、まちの復興の第一歩であると位置づけ、(中略) 本格復興のための支援に全力を傾けてまいりたい。」

ここから読み取れる行政側の意向は以下のようなものといえよう。個々の商店を個別に支援することは行政としてはしないし、できない。商店街、小売市場がまちの復興、コミュニティの中心としての機能を果たす限りにおいて支援する。

これは言い換えれば、単体としての商店を援助するのではなく、まちづくりと一体となった、ある種の結合性の強い団体を支援するということである。つまり、単純に震災前の姿に戻すというよりも、これを機に小売業の再編成をしようという姿勢が表れている。

次に施策内容を概観しておこう。

②具体的な施策内容

a 当面の施策

・復興支援チームの派遣 被災状況に応じた復興策を指導するために、神戸市、兵庫県、商工会議所でチームを組織して、商店街・小売市場を訪問している。

・共同仮設店舗補助制度の創設 一日も早い営業再開のために、立ち上がり効果のある共同仮設店舗補助制度を創設した。対象団体は全半壊、全半焼し、営業不能に陥っている事業主を5人以上有する商店街、小売市場の団体で、補助金額は補助対象となる費用の4分の1、限度額は、建設の場合は1000万円、リースの場合は500万円となる。ほかにも兵庫県から4分の1の援助が受けられるため、利用者は半額が自己負担となる。

b 本格復興のための施策

- ・復興計画策定事業 まちづくりと一体となった商業施設の建設
- ・商店街近代化事業や店舗等共同化事業など、高度化資金融資を積極的に導入して、共同化による土地の高度化利用を推進する。
- ・商業基盤施設の整備 補助金や高度化資金融資を活用し、アーケード、カラー舗装等の商業基盤の整備を推進する。

〔4〕小売市場の復興への取り組み

震災の被害を受けた商店街、小売市場は一体どのように復興していこうと考えているのだろうか。以前の姿をそのまま再現するような復興ビジョンを描いているのだろうか。

商店街よりも団体としての結束が固く、行政側からみても現状をより把握しやすい小売市場をいくつか取り上げ、小売業の未来像を探っていきたい。

①御旅センター市場 JR兵庫駅の北側徒歩5分程度の場所に御旅センター市場はある。JR兵庫駅北側は、「御旅商店街連合会を始め、御旅センター市場等の小売市場が頑張っており、御旅本市場や御旅中央市場が優良再開発事業に着手し、(中略)活性化に意欲的な地域」であった。御旅センター市場は、1953年にオープンし、それ以来約33店舗を維持している。大きさは380坪で1軒当たり約10坪である。売上げは1994年で1日200万円以上あるが、昔はその3倍はあり、年々減少していたようである。周辺に存在する関西スーパーなどの大型店との競争が激化する中で、小売市場自身の変革が遅れて

いた。

以前の資料は震災によって消失してしまっていて、売上げ動向などの正確な数値を知ることができないのは残念である。

震災によって市場は全焼してしまい、どのような形で再建するのが課題となった。結局、跡地にビルを建てて、その1階をセルフ方式のスーパーに、2階以上をマンションにして、市場の経営者はスーパーに参加するか、それとも等価交換でマンションをとるかの選択をするようになった。

33軒中、スーパーに参加するのは7軒だけであり、その他はマンションをとった。7軒は、ビルができるまで仮設共同店舗で商売をしている。その仮設共同店舗は、旧来の市場型対面販売ではなく、セルフ方式をとっており、売上げは、周辺の住民が減少しているのにも拘らず、1日200万円前後を維持しているそうである。

しかし、なぜ33店舗あったものが7店舗まで一気に減少するのだろうか。この厳しい商業環境でも商売を続けていこうという人はその位の割合なのだろうか。

②菅原市場 菅原市場はJR兵庫駅北側から西に約1kmに位置している。長田区の商業中心区域からは距離がある。マスコミにおいても、かなり頻繁に取り上げられており、ここの被害状況のひどさはよく知られている。ほとんど全焼で、現在でもまだ空地が目立っている。

菅原市場は、そういう状況において、仮設共同店舗を作って復興に向かっている。7月現在の売上げは1日約150万円で、震災前の資料が消失しているので正確な数値はわからないが、市場全体で約30%の減少である。この急激な売上げ減少は、やはり周辺住民の減少がそのまま影響している。

しかし、これ以外にも再建に向かっている市場の抱えている問題はいくつかある。「菅原市場の診断中間報告会」によれば、再建する場合の個店の問題点として、高齢化、後継者問題、資金問題などが上位に挙げられている。

ここで注意したいのは、これらの問題点は震災によって初めて生じたものではないというこ

とである。それに、これらは全国的に共通の問題点である。震災以前にも着実に累積していた課題なのである。震災によって水面下で溜まっていたものが、一気に噴き出したといえよう。

③宇治川商協（ジョイエール） ジョイエールは、神戸高速鉄道西元町駅北側約300mに位置している。ここは小売市場であるが、1990年に旧来の対面販売方式からセルフ方式のスーパー形態に転換している。震災とはまったく関係なく、それまでの小売市場のあり方に限界を感じて、経営形態を変えたのである。そして、「セルフ化によってめざましい成長を遂げて」いると評価されるに至っている。

セルフ化を図る際に市場内の意思統一は容易ではなかったようである。空き店舗を除くと26店舗あったが、そのうちスーパー形態に参加したのは7店である。その他は、土地の所有権を売却して他の仕事に移ったり、これを機会に引退したりした。小売市場の方は、このことを肯定的に捉えている。真の活性化のためには、やる気のある人達だけでやる必要があるという。

震災では大した損害を受けず、震災後早くから店を開けていたこともあり、売上げは1月こそ前年比で減少だが、2月以降前年比増加である。5～8月は店内改装のため休業したが、再開後も売上げは落ちていない。

セルフ化すればどこでも成功するとは思えないが、旧来の対面販売形式から考え方をえて、消費者のニーズに合わせていこうという姿勢は今後重要であろう。

[5] 分 析

震災によって相当な被害を受けた小売市場は、復興に向けて様々な問題を抱えている。これらをいかに解決していくかと考えるとき、最重要なのはどのような復興ビジョンを描いているかということであろう。つまり、基本的に震災前の姿にそのまま戻すことを目指すのか、それとも、これを機に何らかの変革をするのか、変えろとすればどう変えるのかということをもまず考えなければならない。

マスコミ等において、震災によって建物が倒壊してしまい、商売が継続できなくなった人々を取り上げ、もとに戻れないのはおかしい、もと通りにすべきだという論調がある。

もと通りにすることが可能か不可能かということとはさておき、そうすることが最良の小売商業復興なのだろうか。もとに戻すということは、従来の問題点をそのまま引きずっていくことになりはしないのだろうか。

震災後に店をやめてしまう理由、つまり復興への問題点として挙げられている、高齢化、後継者問題、大型店との競合といったことは、震災とは無関係に存在した。今これらを理由に店をやめる人は、震災が仮に起こっていなかったとしても、将来のある時点で同じ理由でやめるのではないだろうか。

復興への問題点は、震災で突然生じたものではなく、長期的に潜在していたものが震災によって超短期的に表面化したものだといえよう。本来なら十年、二十年かけて変化していくはずのものが、突然に、しかもわずかの時間で変化することを求められているのである。

行政も、また小売業者も、再建策として共同経営、つまりセルフ方式のスーパー化を打ち出している。いわば個の論理を捨てて、団体として結束する方向を示唆しているといえよう。これは、震災が起こったために考えられたことではなく、以前から小売商業の構造改革のために採られていた政策なのである。

行政はこの震災を機に、小売商業の構造改革を進めようとしているのである。小売業者も、今後競争に勝ち残っていくためにはやる気のある人が集まって行動することが必要であり、やる気のない人はやめるのが真の活性化であるという意見があり、共同店舗を作ろうという団体が増えている。小売業者は予想以上に現実を直視しており、小売商業のあり方を真剣に考えているといえるのではなからうか。

しかし、ここで無視してはならないのは淘汰された人々の受け皿はあるのかどうかという点である。商売を再開できない、もしくは、しない人達の雇用は確保できるのかということであ

る。現在のところ、雇用の確保ができていない状況にある。

十年単位の期間をかければ緩やかに世代交代、構造変化が行なわれるところを、急激な変化を余儀なくされたわけであるから、そこに歪みが生じているのである。小売商業の構造改革を考える際には、この点を考慮しなければならぬ。単なる中小切り捨てになってはならない。

- 1) 森靖雄『阪神大震災被災業者の復興に伴う問題点と提言』1995年6月、17頁。
- 2) 1996年1月8日～17日にも調査を行っている。再開率は前回に比べて12.2%伸びた。前回再開率が低かった中央区や長田区で大きく伸びている。仮設店舗での再開はほぼ横這いである。
- 3) 国勢調査に基づいた数字に関してはI章1節[1]に詳しい。

5 節 地域産業の復興政策

以上にみてきたように、地場産業は多くの困難を抱えているが、産業の復興がなければ生活の復興もありえない。被災地の有効求人倍率は95年11月で0.45と、全国の0.63を大きく下回っている。こうした状況で雇用を確保するためには、既存産業の復興と併せて新産業の創造が不可欠であるとして、兵庫県、神戸市ともに震災を機に被災地産業の構造転換を試みている。ここでは、産業復興のカギを握るといわれている新産業の育成策について考察する。

[1] 新産業の育成

神戸市の復興計画には、5年以内に事業化する重点政策として税の優遇措置や規制緩和の徹底で企業立地を促すエンタープライズゾーンの整備が打ち出された。県、市の案によると、エンタープライズゾーンの対象地域はポートアイランド第2期の全域で、設置期間は10年間に限定される。大規模小売店舗法や工場など制限法の適用除外、外国企業の進出を優遇する「特別企業立地促進エリア」の設定、通信料金体系の

見直しも求めている。税制では関税を非課税にする他、法人関係税を軽減する。「神戸だけ特別扱いできない」という国の思惑との違いという課題はあるものの、企業誘致の切り札と位置づけられている。

ポートアイランド第2期では、スーパーコンベンションセンターの誘致構想などに加えて、新産業育成のための神戸企業ゾーンが整備され、マルチメディア、健康関連など新産業へ官民の取り組みが動き出す。ポーアイ1期に今春できる郵政省の「デジタル映像研究所」がその先導役で、「神戸国際マルチメディア文化都市(KIMEC)構想」の具体化第一弾である。遠隔地の複数の研究者が情報ネットを使いデジタル映像を共同制作するための通信技術を開発する。この基礎技術を武器に、映像関連産業を誘致し集積させる。研究所では企業の新サービス開発やベンチャービジネスの支援体制も検討しており、郵政省の研究が終わった後はノウハウを引き継いで事業会社を設立し、神戸市と民間企業で映像産業拠点づくりに乗り出す。

兵庫県もマルチメディアを新産業の軸に据え、地場産業の構造転換を進めている。三木市に建設が予定されている東播磨情報公園都市にはソフトウェア開発、情報・通信サービス、通信機器製造などの研究開発、企画、デザイン部門や試作工場が誘致され、人材育成のための「国際情報通信関連技術者養成センター」も設け、ソフト製作者の育成などに取り組む。

神戸製鋼所の遊休地を再開発する神戸市東部新都心も、96年3月に開業する世界保健機関(WHO)の神戸研究センターを核に、健康・医学・福祉機器の展示場や健康科学博物館などを周辺に配したヘルスビジネス地区を整備する。医薬品メーカーや研究機関など関連企業、団体を集積させる構想である。

民間側でも、NTTが他地域に先駆け、97年中に神戸中心部のオフィス向け公衆回線を光ファイバーに切り替える。残りのオフィス街も2000年までに光ファイバーになるなど、マルチメディア分野のベンチャー企業にとっては快適な通信環境が整うであろう。

また、ベンチャー企業育成に関しては、兵庫県と神戸市が地方債を財源にして6,000億円の「阪神・淡路大震災復興基金」を設け、その預託金利子収入の一部を原資としたベンチャー企業への資金供給を計画している。

〔2〕産業政策のあり方

日本はすでに低成長、円高により産業構造の変化が避けられない時代を迎えており、復興を機に産業の方向自体を変えていく必要がある。円高による産業空洞化、規制緩和による輸入拡大政策が叫ばれるなかで、たとえ短期的には公的な低利融資などによって維持できたとしても、長期的に存続できるかどうか疑問の残る産業は多い。例えば地場産業の多くは震災以前から構造不況に陥っていたのであり、これをそのまま「復旧」したとしてもその未来はきわめて暗いといわざるを得ない。今被災地に求められているのは、衰退産業への単純な救済政策としての産業政策ではなく、新たな地域産業の育成策としての産業政策であろう。これまでの中小企業に対する施策は社会政策としても十分ではなかったばかりでなく、広く浅く場当たり的に補助を行うというものであった。その意味で、復興過程においては、成長意欲のある企業を対象に社会資源を投入していくことで、産業全体のレベルを引き上げ、産業構造の転換を成し遂げるという発想も必要となってくるであろう¹⁾。

しかし同時に、大部分を占める既存産業の復興の遅れが多く、被災者の生活再建の妨げになっている現実も直視しなければならない。急速な産業転換を目指すあまり、復興計画における産業政策はともすれば新産業育成に偏り過ぎる傾向がみられる。しかし少数の個別企業の新規創業や外部企業の誘致によっては、就業機会

を失った多数人々の雇用吸収や、都市内部における産業連関の形成は不可能である。雇用の回復や経済復興への波及効果を考えれば、今から新産業を育成するよりも、既存産業の早急な復興を優先させるほうが明らかに効果的で現実的である。とくに新産業の育成は、他の都市で様々な試みがなされているにもかかわらず、成功している例はきわめて少ない²⁾。一刻も早い産業・生活の復興が求められている現在、社会資本の投入を新産業に偏らせることは危険であるともいえるのである。

また、文化論的な側面からみても、比較劣位産業を単純に切り捨てることは得策ではない。地場産業（あるいは産業構造の地域特性）は、その都市がもつ独自の文化であり、アイデンティティーの要でもある。地場産業を効率性の側面からのみ判断して切り捨てることは、産業の空洞化を一層促進するだけでなく、都市の個性を奪いさることにもつながりかねない。神戸を代表とする都市が、その「魅力」を存立条件としている以上、産業のトレンドにのって画一的な産業政策を施すことは、ある意味で自殺行為なのである。

衰退産業といえども、まがりなりにも存続してきたことには必然性があるのであり、産業政策にはその点まで見極めたうえでの総合的な実行が望まれる。それができたとき、長田のケミカルシューズ産業がマッチ産業から起こったように、本当の意味での柔軟性と魅力にあふれた産業構造が生まれるのではないだろうか。

- 1) 吉田和男編著『阪神復興—被災地発21世紀の都市再生論—』による。
- 2) 岡田ゼミナール『変わりゆく産業空間と京都市の選択』を参照。

Ⅲ 生活再建問題

今回の震災は多くの人命を奪い生活の基盤である住居を破壊した。破壊から復興へ向かうためには当然そこに住む人間の生活の再建が欠かせない。そこでこの章では阪神大震災における生活被害の様相、仮設住宅の現状をみた後、私たちの行ったヒアリング調査とアンケート結果をもとに住宅問題と生活再建について論じてみたい。

1 節 震災による被害の概況

[1] 生活被害

①住宅被害の内訳 震災による建築物被害は、住宅関連のみを取り上げると、被害棟数は半壊などを含めて19万9,864棟（うち兵庫県16万8,000棟）、被害額は1兆2,600億円（うち兵庫県1兆860億円、家財損失額は5,760億円（うち兵庫県4,960億円）となっている¹⁾。

②人的被害の内訳 震災関連死亡者は1月8日行政機関政府発表合計では、6,336人となっている。このうち、人口動態調査の対象となっている死亡者は5,488人であり、以下ではこの調査にもとづいてデータをあげる²⁾。

年齢別にみると、被害は高齢者に集中しており、14歳以下が7.1%、15～64歳が48.9%、65歳以上が43.7%となっている。とくに60歳以上を基準にすると52.8%と過半数をこえることになるが、これは高齢者が倒壊しやすい古い住宅に住んでいたことが、理由として考えられる。ちなみに1993年度『住宅統計調査』によると、神戸市における戦前住宅比率は、平均で4.8%であったが、長田区においては16.6%と高水準である。

死因別では、窒息・圧死が4,224人（77.0%）と圧倒的に多く、ついで焼死・熱傷504人（9.2%）、内臓損傷98人（1.8%）などとなっている。理由は、地震が早朝であったためと考えられる。また、65歳以上では、焼死・熱傷の

割合が11%と他より高くなっており、倒壊した家屋から逃げるのが困難であったと思われる。

また、震災後関連疾患でも死亡者が出ている。例として、死亡例のある神戸協同病院では肺炎・気管支喘息が震災後2週間目から増加しており、避難所の寒さ、狭さ、砂ぼこり、栄養不良、脱水などをその原因としている³⁾。この二次被害も高齢者に集中しており、病院側は神戸市全体の震災後関連死亡者数を全死者の10%、約500人と推定している⁴⁾。震災関連死亡者、自殺者については判断基準に明確なものはなく今後も震災関連死の認定は増加する可能性がある。これらの現在値はI章にあげてある。

③雇用喪失

a雇用喪失の概況 兵庫県雇用保険課の業務取扱状況によると、雇用保険受給資格決定件数および支給実人員数の変化は表Ⅲ-1-1のようになっている。1995年1月を基礎にあれば、ピーク時で約27,000人の職が失われていることになる。減少の傾向にあるが、いまだ失職者数は多い⁵⁾。

表Ⅲ-1-1 受給資格決定件数および支給実人員数の変化

	受給資格決定件数	支給実人員数
1994年 9月	8,815	39,999
10月	7,611	39,354
11月	5,719	38,861
12月	4,863	37,337
1995年 1月	7,910	35,179
2月	21,104	43,865
3月	17,509	56,316
4月	15,309	61,473
5月	9,426	62,470
6月	7,376	59,591
7月	7,218	55,818
8月	7,364	53,877

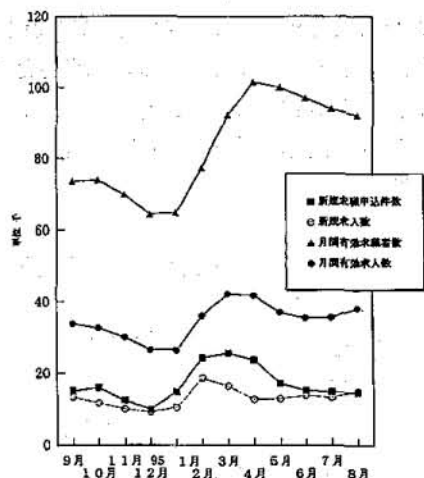
資料 雇用保険課業務取扱状況

労働省調べでは、11月の段階で県下の失業者数は約25,500人で、そのうち3割が再就職先が

未定である。

b 求職・求人の概況 1994年9月から翌年8月までの新規求職申込件数、新規求人者数、月間有効求職者数、月間有効求人数の推移を図Ⅲ-1-1に示した。新規求人者数の増加は、神戸、灘、西宮、明石、洲本、西神の職業安定所におけるものが主である。

図Ⅲ-1-1 新規求職申込件数・新規求人数
月間有効求職者数・月間有効求人数の推移



(出所) 雇用統計課

有効求人倍率については、1995年2月期、3月期に一時的に高くなった以外に大きな変化はみられない。0.37～0.45倍で推移しており、全国平均からみればかなり低い。しかしこれは震災前からみられる傾向である。

新規求職こそ落ちついてきているが、月間有効求職者数は震災前よりもかなり多い数で推移している。

c 新規求人の分析 1995年2月期の新規求人数の産業別内訳をみると、多くの産業分野で以前よりも求人が大幅に伸びている。特に建設業・製造業での伸びが大きい。建設業は以前は求人減少傾向にあったものが、2月以降大幅な求人増加傾向が続いている。製造業は2・3月には求人が大きく増加したが、4月以降は落ち着きをみせている。また規模別にみると、100人未満の企業の求人が約2倍になっている。

この理由としては、何よりも第一に震災によ

る建設受注の増加がある。また製造業においてはほとんどの製造業の分野で求人の増加がみられるが、石油製品製造業、ゴム製品製造業、一般機械器具製造業、鉄工業などで大きな伸びを示していることから、これらの業種での順調な復興をうかがうことができる。

d 新規求職の分析 新規求職者に占める女子の割合および中高年の割合をみると、中高年の割合が震災前と同水準にあるのに対し、女子の割合は2月に伸びをみせた後、高い割合を保ったまま推移している。神戸職安に限ってみれば、中高年の割合は2月から5月まで高く、それ以降は震災前の状況に戻っている。

女子の求人比率が高い理由として、震災によってパート先からの収入が減少したことにより、職を求めている人が多いことが挙げられる。

次に中高年層に関しては、割合こそ震災前の水準であるが、月間有効求職者数でみた場合、震災前と比べると14,000人の増加がみられ、そこで高止まりしていることから、むしろ職にあぶれているとみることができる。この理由として、年齢の問題で中高年層にも開かれた求人が少ないこと、彼らのこれまでの職で得たノウハウを活かせる職種が限られており製造業・建設業といった職に馴染まないこと、彼らの生活を維持できるだけの賃金の職がないので就業機会を見送っていることなど、労働力需給のミスマッチングがある。

e まとめ 神戸の産業展望についてはⅡ章で述べたので、ここでは雇用問題についてのみ述べる。まず、神戸の製造業などでは以前から衰退の傾向が続いており、既存産業への思い切った投入か、新産業の育成に着手しない限りこの傾向は変わらず、失業問題の解決はないということである。次に、中高年層の就業への対策が十分でないことがあげられる。中高年層の労働力および彼らの持つノウハウの有効利用が望まれる。

調査結果をみる限り、失業者対策が十分とはいえない。速やかな対策がとられない場合、極端な例では、就業機会を求めての大量人口流出のおそれもある。

④小括 生活関連の被害状況は以上のようになっており、高齢者や障害者など社会的弱者への被害の偏りがみられる。

その原因として、身体的要因のほかに、高齢者を含む所得の低い層がより被害を受けやすい状況におかれていたことが考えられる。まず、住居が老朽化し耐震性に劣るものであったことがあげられる。長田区などにおいては、前述のように戦前の住宅比率が高かったため被害の偏りが大きくなったといえる。次に二次的被害についても、低所得者層はたとえ持病があったとしても、経済的理由から避難所という劣悪な状況からなかなか脱出できなかったと思われる。

また職業に関しても、雇用者の場合を例にとれば、資本の大きさによる建築物の耐久性や、被害に対する会社のバックアップ、職への復帰の可能性などの面で優劣が存在するであろう。このことから震災前の経済的格差などによって被害に偏りが生まれ、しかも下位層においては被害を受けた状況から脱出もままならないという逼迫状況にあると考えられる。

結局、今回の震災でみられた被害の偏りは、震災以前の社会的構造によってもたらされたものである。このことから、災害対策として安全な住宅、安全なまちづくりは当然のことではあるが、経済的格差が外的に与えられていると考えるなら、災害後の処置として例えば低所得者層を視野に入れた住宅供給や失業対策、福祉ケアの充実、零細企業や自営業者へのサポートなど幅広い分野での災害対策が必要であろう。

[2] 応急仮設住宅の状況⁶⁾

阪神淡路大震災復興本部の調査によると、1995年12月6日現在、応急仮設住宅への入居決定戸数は47,582戸で、内訳は神戸市内31,731戸、西宮市5,428戸、芦屋市2,999戸、尼崎市2,212戸などとなっている。

世帯構成については、調査戸数31,299戸のうち、独居高齢者世帯を含んだ高齢者世帯が12,137世帯(38.8%)を占める。年齢別では、65歳以上が被調査人員61,773人に対し20,054人(32.5%)となっている。

このうち、健康に不安のある人・治療中の人は、20,915人(33.8%)、介護が必要な人4,141人(6.7%)である。

住宅に関する調査では、震災前は35.1%が持ち家であったのが、今後の住宅希望で持ち家を選んだのは22.9%と減少している。また震災前が借家等は16,627世帯(53.1%)であったが、今後は16,729世帯(53.4%)が公的賃貸住宅を、1,356世帯(4.3%)が民間借家を希望している。

2年の入居期限が決められているが、新聞報道によれば、公営賃貸住宅の供給に民間住宅、自宅再建を含めても仮設からの転出見込みは1997年までに計43,000戸であり、残る3,300世帯の残留が濃厚となっている(『読売新聞』1996年1月1日付)。

- 1) (株) 三菱総合研究所『阪神大震災の経済的影響』。
- 2) 人口動態統計課『阪神淡路大震災による死亡の状況』。
- 3) 神戸医療生活協同組合『おまえらもはよ逃げてくれ』42、43頁。
- 4) 酒井道雄編『神戸発阪神大震災以後』岩波新書、14頁。
- 5) 兵庫県雇用保険課『業務取扱状況』。
- 6) 以下、阪神淡路大震災復興本部震災対策室発表の『応急仮設住宅入居者実態調査』の抜粋。

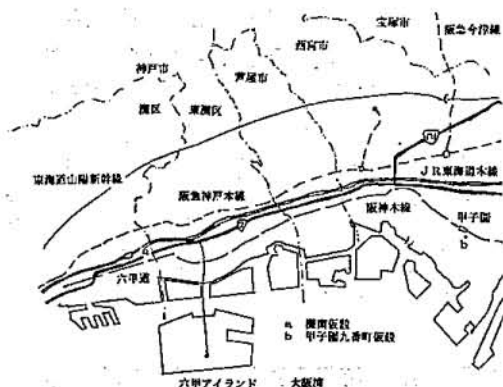
2節 アンケート調査結果の概要

今回私たちは、神戸市の灘南仮設住宅および西宮市の甲子園九番町仮設住宅において面接アンケート調査をおこなった(両仮設の位置については図Ⅲ-2-1参照)。調査実施日は10月15、22日である。分析のための、両仮設住宅の基礎的データを以下に示す。

[1] 対象仮設住宅の状況

①灘南仮設住宅 神戸市灘区のJR線路沿いに2月設置されており、神戸市内の仮設住宅でも最も早い時期に建設されたものの一つである。

図Ⅲ-2-1 灘南、甲子園九番地仮設住宅の位置



戸数は158戸で、このうち93世帯から回答を得た。

すでに自治会が組織されていて、仮設住宅の中ほどには集会所が立てられており、住民の自治活動に大きな役割を果たしている。またこの仮設住宅には、身体障害者家庭・母子家庭が多く入居している。

回答世帯の世帯類型別内訳は、高齢者独居世帯18世帯、高齢者世帯38世帯、多世代世帯14世帯、非高齢者独居世帯7世帯、非高齢者単一世帯世帯4世帯、非高齢者多世代世帯11世帯、不明1世帯となっており、高齢者独居世帯と高齢者世帯をあわせると、全体の60%を超える。

家計収入源に関しては、年金を主な収入源としている世帯が50%、雇用者所得が約30%となっている。

②甲子園九番町仮設住宅 西宮市の阪神甲子園駅の南東2kmの場所に2月に建設された。戸数は153戸で、このうち73世帯から回答を得た。

自治会は95年10月現在組織されていない。

回答世帯の世帯類型別内訳は、高齢者独居世帯29世帯、高齢者世帯29世帯、多世代世帯6世帯、非高齢者独居世帯3世帯、非高齢者単一世帯世帯2世帯、非高齢者多世代世帯1世帯、不明3世帯となっており、高齢者独居世帯と高齢者世帯をあわせて、全体の約80%となっている。

家計収入源は、年金を主な収入源としている

世帯が約80%、雇用者所得が約10%となっている。

〔2〕仮設住宅での生活状況

現在の生活状況をたずねた結果、下のような回答状況であった。

①生活で苦勞している点はなにか

両仮設住宅を通じて、「仮設の設備」が最も多く、ついで「交通の便」「健康」が多い。世帯類型別にみると、非高齢者の世帯では「交通の便」や「健康」はそれ程多くないが、高齢者の世帯での割合は大きい。「仮設の設備」に関する不満は多いが、一方で不満をもっていない世帯も少なくない。

また、甲子園九番町仮設においては2人以上の世帯18世帯のうち10世帯が「仮設の設備」をあげており、ほとんどの人が狭いと答えている。

②病院や商店などの周辺情報を把握しているか

両仮設とも地元の人が多く入居しているため、ほとんどの人が把握しているが、灘南仮設で19世帯、甲子園九番町仮設で12世帯がよくわからないとしている。とくに甲子園の方では12世帯すべてが高齢者の世帯である。やはり高齢者は新しい環境に馴染みにくいようだ。

③行政の仮設住宅の対応への満足度は

表Ⅲ-2-1をみると、少しでも不満をもっている世帯の割合はそれほど多くない。しかし世帯類型別にみた場合、非高齢者単一世帯・多世代世帯では、不満をもつ世帯の割合が大きい。

表Ⅲ-2-1 行政の仮設の対応への満足度
(単位：世帯数)

	灘南仮設	甲子園九番町仮設
大いに満足	13	11
まあまあ	36	27
どちらでもない	26	11
少し不満	8	7
大いに不満	8	4
不明	2	13
合計	93	73

(資料) アンケートによる。

④仮設住宅からいつごろ出られそうか

表Ⅲ-2-2をみると、見通しが立たないとする人が多い。詳しいことは3節で述べるが、

賃貸形式の住宅に住んでいた世帯が60%を占め、そのような世帯が同様な条件の住宅をみつけれないためではないかと思われる。

表Ⅲ-2-2 仮設住宅からいつ頃出られそうか
(単位：世帯)

	灘南仮設	甲子園九番町仮設
今年中に	4	5
来年上半期までに	6	4
来年下半期までに	5	0
再来年上半期までに	5	2
見通しがたたない	69	52
不明	4	10
合計	93	73

(資料) アンケートによる。

3 節 仮設住宅居住者と住宅供給

1995年6月30日現在、兵庫県下の仮設住宅数は48,300戸であり、うち神戸市には29,178戸、西宮市には4,901戸の住宅が存在する。この節では前節で説明した2仮設住宅で行ったアンケート結果をもとに、仮設住宅での生活者の震災前の生活と現状、そして今後の展望を住宅問題という側面からとらえてみたい。

[1] 震災前の住宅居住形態

①灘南仮設住宅における特徴 はじめに、表Ⅲ-3-1で示した住宅形態と月々の家賃、ローンとの相関関係をみながら、灘南仮設住宅に住む世帯が震災以前に住んでいた住宅の特徴についてふれていきたい。まず住宅形態としては持ち家一戸建てに住んでいた世帯が圧倒的に多い。次に月々の家賃、ローンの支払い額についてみると、支払い額10,000円未満の世帯、30,000～50,000円未満、10,000～30,000円未満の順になっているが、表Ⅲ-3-1にも示されているように、支払い額10,000円未満の世帯のほとんどは持ち家一戸建ての世帯であり、これらの世帯は支払いが完済している世帯でもある。ゆえに支払い家賃の中心は10,000～30,000円、30,000～50,000円の範囲になってくる。また持ち家一戸建ての世帯のうち71.1%にあたる27世帯を高齢者および高齢者独居世帯が占める。さらに、住宅構造は木造住宅が76世帯と全

体の85.4%を占める。

表Ⅲ-3-1 震災前の住宅形態と月々の家賃、ローンとの相関関係

灘南仮設住宅 (単位：世帯)

震災前の住宅形態	全体	1～3万	3～5万	5～7万	7～10万	10万円以上
全 体	93	21	15	18	5	3
持ち家一戸建て	38	1	0	0	0	1
借家一戸建て	11	0	3	3	1	0
公営賃貸住宅	0	3	1	2	0	0
社 宅	1	1	0	0	0	0
賃貸アパート	24	0	8	8	3	1
長 屋	8	0	3	4	1	0
分譲マンション	1	0	0	0	0	0
賃貸マンション	2	0	0	1	0	0

(資料) アンケートによる。

②甲子園九番町仮設住宅における特徴 灘南の場合と同様に表Ⅲ-3-2をみながら、この仮設住宅居住者の震災前の住宅居住形態についてふれていきたい。

表Ⅲ-3-2 震災前の住宅形態と月々の家賃、ローンとの相関関係

甲子園九番地仮設住宅 (単位：世帯)

震災前の住宅形態	全体	1～3万	3～5万	5～7万	7～10万	10万円以上
全 体	74	24	7	20	3	5
持ち家一戸建て	18	13	0	0	1	0
借家一戸建て	5	1	0	0	0	4
賃貸アパート	21	2	4	13	0	0
長 屋	16	5	3	0	1	0
分譲マンション	6	3	0	1	0	0
賃貸マンション	3	0	0	0	1	0
その他	1	0	0	0	0	0

(資料) アンケートによる。

まず、震災前の住宅形態としては、賃貸アパートに住んでいた世帯が最も多い。とはいえ、特別多い比率でなく、長屋、持ち家一戸建てに住んでいた世帯と比べるとそれほど差はない。むしろ目につくことは、公営賃貸住宅や社宅に住んでいた世帯がないことと、長屋に住んでいた世帯がかなり存在し、このうちの81.3%にあたる13世帯が高齢者世帯および高齢者独居世帯であったことである。特に長屋に住んでいる世帯については注目したい点である。では次に、月々の家賃、ローンの支払い額をみてみよう。支払い額10,000円未満もしくは30,000円～50,000円未満の層にかたまっていることがわかる。このうち、支払い額10,000円未満の世帯においては、灘南と同様にローン完済世帯（持ち家および分

譲マンション)を除いても、賃貸形式の住宅(長屋、賃貸アパート等)に住んでいた世帯の約3分の1が家賃30,000~50,000円の家屋に集中している。また、住宅構造としては、木造住宅が59世帯と、全体の85.5%を占める。以上のことから、この仮設住宅居住世帯における特徴としては、第一に住宅形態は持ち家一戸建て、賃貸アパートもしくは、長屋に偏っていること、第二に長屋に住む世帯が灘南仮設住宅に比べて多いこと、第三に特に高齢者の世帯の多くがこの形態の住宅に住んでいたこと、家賃の中心は30,000円~50,000円の賃貸アパートであり、住宅形態は木造住宅が中心であったことが指摘できる。

【2】今後の住宅に望むもの

①今後住みたい住宅形態 甲子園九番町では、世帯類型を問わず公営賃貸住宅に住みたいと回答した世帯が33世帯と全体の約62.3%にあたる。この背景には、以前は長屋および賃貸住宅に住んでいて、年金収入により生計を営んでいる高齢者の世帯が全世帯の半数近くを占めているという結果がある。これらの世帯は震災で住宅が全壊もしくは半壊し、住宅の再建のメドが立たないばかりか、もし再建されたとしても以前同様の家賃で住むことは不可能である。また、今回の震災のように、もしものことがあった場合に、個人所有の住宅では補償が困難であることを経験したことがあげられる。また、「持ち家一戸建て」、「分譲マンション」を希望した世帯においては、以前も同様の形態の住宅に住んでいた世帯が多い特徴がある。このなかには、すでに今後の住宅の再建のメドが立っている世帯も含まれているが、詳細は次の項に譲る。

一方、灘南では公営賃貸住宅に住むことを希望する回答の割合は大幅に減少し、41世帯と全体の48.8%となっている。これに対して持ち家一戸建て住宅を希望する回答の割合が全体の29.8%(25世帯)を占め、甲子園九番町に比べて割合が高い。この背景には、前述のように持ち家一戸建てに住んでいた世帯の割合が高いことがあげられる。他方、公営賃貸住宅に対する

根強い希望は高齢者世帯を中心にあげられている。このことは、甲子園九番町の場合と同様に、個人所有の賃貸住宅の災害時の補償という点において個人だけで対処していくことは困難であり、行政が賃貸住宅入居者に対してどのようにバックアップしていくかを考え直す必要があるのではない。

②今後住むところに一番望むこと 両仮設住宅を通して一番望まれていることは、「交通の便がよい」、「買い物に行きやすい」などの立地条件である。これは、以前住んでいた場所が駅に近い場所であった人が多いことや、アンケートの回答者に高齢者の世帯が多かったためである。以下「安さ」、「建物の安全性」、「知り合いの多いところ」の順になっている。特に灘南仮設住宅では、「知り合いの多いところ」に住みたいと回答する世帯が世代を問わず15~20%ずつ存在し、下町的なコミュニティの重要性を物語っている。

③今後住みたい住宅の月々の家賃・ローン まず、灘南の場合、表Ⅲ-3-3に示されているように、震災前の家賃、ローンの支払い額と今後の支払い額の関係はほぼ変わらない。つまり、大多数の人は、以前と同額の家賃なら支払ってもいいと考えていることがわかる。では、既にローンが完済していて支払額が0円の世帯はどういう反応を示しているかといえ、様々な回答が上がっているためこれといった特徴はみられない。このため今後の支払い額に関しては、各世帯の収入や住宅再建計画により大きく異なっている。

他方、甲子園九番町の場合はどうかといえば表Ⅲ-3-4に示されているような状況で、ほぼ灘南の場合と傾向は変わらないが、「わからない」、「不明」と回答する世帯の割合が灘南に比べて多かった。以上のことから収入に対する家賃の支払い額は今支払っている額がほぼ限度であり、これ以上家賃の負担を増やすことは、多くの世帯において難しいことを表しているのではなかろうか。つまり、被災者には震災前は年金収入で生計を立てていた高齢者世帯が多く、これらの世帯はローンを組めない、家賃支

払能力に大きな制約があるという問題を意味している。

表Ⅲ-3-3 震災前の住宅の月々の家賃、ローン（縦）と今後住んでみたい住宅の家賃、ローン（横）の相関関係

瀬南仮設住宅（単位：世帯数）

震災前の住宅の家賃、ローン↓	全体	1万円未満	1～3万円未満	3～5万円未満	5～7万円未満	7～10万円未満	10万円以上
全 体	93	4	14	22	8	2	4
1万円未満	6	1	0	1	0	0	0
1～3万円未満	14	0	10	1	0	0	0
3～5万円未満	18	0	1	15	0	1	0
5～7万円未満	6	0	1	1	4	0	0
7～10万円未満	3	0	0	0	2	0	0
10万円以上	5	0	0	0	0	0	2
0円	21	2	0	3	1	1	2

（資料）アンケートによる。

表Ⅲ-3-4 震災前の住宅の月々の家賃、ローン（縦）と今後住んでみたい住宅の家賃、ローン（横）の相関関係

甲子園九番地仮設住宅（単位：世帯数）

震災前の住宅の家賃、ローン↓	全体	1万円未満	1～3万円未満	3～5万円未満	5～7万円未満	7～10万円未満	10万円以上
全 体	74	1	9	22	3	2	2
1万円未満	6	1	2	0	0	0	0
1～3万円未満	8	0	7	1	0	0	0
3～5万円未満	19	0	0	14	0	1	0
5～7万円未満	3	0	0	0	1	0	0
7～10万円未満	5	0	0	2	1	1	0
10万円以上	1	0	0	1	0	0	0
0円	20	0	0	4	1	0	2

（資料）アンケートによる。

〔3〕仮設住宅から出られる見通し

以上での分析をとおして今後の住宅に対する希望については、おおまかなイメージを描くこ

とができたが、それを実現するための見通しについてどうなっているのかを考えてみよう。まず見通しと年齢別世帯類型との関係からみると、唯一、見通しの立っている世帯が多い世帯類型として甲子園九番町仮設の多世代世帯があげられる。ここでは全体の約67%が見通しが立っている。これはローン返済の負担能力が高いためであろう。他の年齢別の世帯類型としては、両仮設住宅ともに非高齢者を含む世帯が、高齢者のみから成り立つ世帯に比べて、必ずしも見通しが立っているわけでない。つまり年齢構成のみが見通しに影響を与えているわけではなく、職業や所得といった要因も働いていることをうかがわせている。次に、以前住んでいた住宅形態との相関関係について、表Ⅲ-3-5から検討してみよう。まず、瀬南の場合であるが、社宅に住んでいた世帯は、「今年中に出ていく見通しが立っている」と回答しているが、これは会社が住宅に対して保証しているという前提があるからである。しかし、他の世帯に関しては、何らかの形で次に住むところを建て直すなり、みつかるなりしなければならぬ。そのためか、見通しの立っている世帯は、持ち家、借家を問わずかなり少ない。確かに、他の住宅形態に住んでいた世帯に比べ、持ち家一戸建てに住んでいる世帯が見通しの立っている場合は多いが、絶対的に多いわけではなく、言い換えれば再建計画を立てることがいかに難しいかを物語っている。この原因の一つに、前の住宅のロー

表Ⅲ-3-5 震災前の住宅形態と今後の見通しとの相関関係 瀬南仮設住宅（単位：世帯）

仮設住宅からいつ頃出られそうか	全体	持ち家 一戸建て	借家 一戸建て	公営賃貸 住宅	社 宅	賃貸 アパート	長 屋	分譲 マンション	賃貸 マンション
全 体	93	38	11	6	1	24	8	1	2
今年中に	4	3	0	0	0	0	0	0	0
来年上半年までに	6	6	0	0	0	0	0	0	0
来年下半年までに	5	3	1	0	0	1	0	0	0
再来年上半年までに	5	1	0	2	0	2	0	0	0
見通しがない、 わからない	69	25	10	3	0	20	0	1	2

（資料）アンケートによる。

ンは完済しているが、年齢の関係で自分だけの世代ではローンが組めないことが大きく影響している。他に、持ち家一戸建ての住宅でも、土地が借地の場合も問題を複雑にしている。また、今後の見通しが立っている世帯においては、ローンは年齢的に組めないで貯金などで支払う、息子が支払いをするなど次世代に引き継ぐ、と回答した世帯もあった。

一方、甲子園九番町仮設の場合であるが、表Ⅲ-3-6をみてもわかるように灘南に比べて見通しの立っている世帯数が少ない。これは、長屋に住んでいる世帯の割合が多く、その世帯の多くが高齢者の世帯であり、家賃、場所等を以前と同じ条件で希望するため、より見通しが立ちにくくなっていると考えられる。また前にも述べたが、甲子園九番町仮設で多世代世帯に今後の見通しが立っている割合が高いのは、この世帯において持ち家一戸建てに住んでいた世帯の割合が多かったことも関係するのではなからうか。なぜならこの世代においては、まだまだローンが組める可能性があるし、支払いを次の世代が引き受けていける可能性も高くなるからだ。要するに、高齢者のみから成り立つ世代ほど、よほどの蓄えや、子供などに理解がない場合はかなり苦しくなることが、両仮設住宅の居住者のアンケート分析を通していえるのではなからうか。

[4] おわりに

以上、仮設住宅に住む世帯は震災以前はどんな住宅に住んでいたか、つまり、どのような住宅形態に住んでいた世帯が被害を被ったかということと、これからどのようにしていくのかということをもてきた。何度も触れているように、仮設住宅に住んでいる世帯は、高齢者の世帯で、賃貸形式の住宅に住んでいた世帯が多数を占める。

これらの賃貸住宅も商業地の近くの建築物が密集している便利な場所にあたり、戦争前後から建っていて家賃がかなり安く、住人もそこに何十年も住んでいるという場合が多い。そしてこのような住宅はこの震災で最も被害を被っている。仮にこれらの住宅が新しく建て直されたとしても家賃は当然高くなり、[2]でも触れたように今後支払ってもよい家賃の条件に該当しないようになってくる。しかし、今までと同じぐらいの家賃で住める住宅はこの震災で同様の被害を受け、実際に探すことは非常に困難を極めるだろうし、もしみつかったとしても場所が以前住んでいた場所と全然違う場所になる可能性が高い。ところが、アンケートの結果にもあがっているように、知人が住んでいるから、愛着が湧いているから、便利な場所だったから、などの理由からもといた場所にこだわる人がほとんどであり、ここに希望と現実のギャップが

表Ⅲ-3-6 震災前の住宅形態と今後の見通しとの相関関係
甲子園九番地仮設住宅（単位：世帯）

仮設住宅からいつ頃 出られそうか	全体	持ち家 一戸建て	借家 一戸建て	賃貸 アパート	長屋	分譲 マンション	賃貸 マンション	その他
全 体	74	16	5	21	16	6	3	1
今年中に	5	4	0	0	0	1	0	0
来年上半年期までに	4	3	0	0	0	0	0	0
来年下半年期までに	0	0	0	0	0	0	0	0
再来年上半年期までに	2	0	0	0	2	0	0	0
見通しがない、 わからない	52	8	4	20	12	3	3	1

（資料）アンケートによる。

生じている。けれども考えてみれば、何十年も慣れ親しんできた場所を、かなり年齢を重ねた今頃になって全く知らない場所にかわるということは難しい。だからといって、家賃水準を上げてでも元いた場所に戻るということは限られた収入のなかでは、非常に無理がある。つまり問題は、個人のみで解決が困難な状況であり、特に仮設住宅に住んでいる世帯は自分たちだけで問題を解決していくことが難しい場合が多い。そこで、行政に求められることは、これらの立場の人たちにどのように対応していくかである。特に住宅政策においては、この地震をきっかけに公営住宅を求める声が大きくなっている。これらの要望にどのようにこたえ、また住民が望む条件と現実とのギャップをどのようにうめていくかが問われているといえよう。

4 節 仮設住宅における自治組織

この節では仮設住宅およびマンション内の自治組織を取り上げ、それを取り巻く諸問題を扱う。

〔1〕 仮設住宅内の自治

震災をきっかけとして、住民の自治に対する意識は大きく変わってきている。都市計画や区画整理について、いたるところで勉強会が開かれ、多くの一般市民が自らの生活をまた地域を再生するために参加している。それはそのこと自体、行政に対する不満の意思表示でもある。

さてここでは仮設住宅でのアンケート結果をもとに、現在の「仮設住宅内」での自治意識の様相をみていきたい。当然彼らは家を失い、バラバラの地域から集まってきた人達であるから、仮設住宅が解消されるまでの自治でしかない。しかし生活がかかっているだけに行政に意見を伝える媒介としての自治組織の意味も大きいと思われる。

① アンケート結果

a 灘南仮設アンケート結果 灘南仮設の特徴としてまず2節で述べたように身障者家庭および母子家庭が多いことと、仮設の敷地内の中程に

集会所が設けられていることが挙げられる。仮設住宅内の自治会も既にできているため自治会に関する質問は次の二つ、いずれも複数回答を可とした。

<自治会組織の設立に役立ったものはなにか>

まずこの質問に対する回答は総回答数93のうち、「不明」49¹⁾を除くと、「リーダーシップをもった人の存在」をあげる世帯が23で52%、「住民全体の自治意識」をあげたのが20で45%、次に選択肢を用意していなかったのだが「ボランティア団体」「憩いの家の存在」をあげたのが各々6で14%となっている。その他の要因をあげた世帯も5あったが、「行政」をあげたのは1に過ぎなかった。

また、これらの傾向を世帯類型別にみると、ほとんどの世帯が上記の順番で選択しているが、多世代世帯では「住民全体の意識」「リーダーシップをもった人の存在」の順になっていた。

ここで見逃せないのは「ボランティア団体」「憩いの家の存在」をあげた世帯が各々6あり、震災時のボランティアの人々の活躍が大きく、神戸市の提供した集会所も非常に役立っているということである。現にアンケートを行った日にも集会所が開かれており、自治意識の高まりが感じられた。20歳以上40歳未満の回答数7のうち、「不明」とするものが1しかなかったことから若い世代も自治にかかわっていることが察せられる。

<自治会ができてよかったことはなにか>

この質問に対しては、「不明」23を除くと、「住民間のつながり」を選ぶ世帯が47で67%と圧倒的に多く、以下「情報の収集」が22で31%、「行政に住民の意見が伝えやすくなった」が14で20%、「仮設内の秩序」が12で17%、「治安」2、「その他」12となっている。

世帯類型別にみれば高齢者世帯において「住民間のつながり」、「情報の収集」を選択する人の割合が非常に多い。

このことから、集会所での会合などを通じて住民間のコミュニケーションが円滑になり、移動の困難な高齢者等にとって重要な、近くの商店の情報を得るなど、実生活にいかされている

ことがうかがえる。また行政への意見の伝達に関しては、具体的には身体障害者のために出入り口にスロープを作ることや仮設を出た後の公共賃貸住宅についての質問をしているなどの例が聞かれた。

b 甲子園九番町仮設アンケート結果 この仮設ではいまだ自治組織といったものはできていないが(10月15日現在)、民生委員が中心となって仮設住宅内の管理を行っている。ただし直接仮設を訪れた感じでは、ほとんどの住民が仮設内の取りまとめがどうやって行われているか知らなかった。自治組織がないとのことなので質問は次の二つとした。

<自治会組織は必要だと思うか>

この質問に対しては、「はい」29、「いいえ」16、不明28との回答が返ってきた。非高齢者世帯では、3世帯とも「はい」を選択している。自治会組織の必要性はある程度共通認識となっているようだ。

<自治会組織の望ましい設立方法はなにか>

この質問は複数回答を可としている。

回答数が少なくははっきりしたことはいえないが、「自力で設立」を選んだ9世帯のうち、高齢者が7を占めている。また市の働きを借りることにに対しては、多世代世帯・非高齢者独居世帯が、高齢独居世帯・高齢者世帯より回答数が少ないにもかかわらず、4世帯すべてが望ましいとしている。それに対し高齢者世帯は、市の働きを借りることは消極的で、回答数6のうち4が「ボランティア」との協力を望んでいる。以上から高齢者のほうができる限り自力での仮設内の自治を望んでいるといえる。

②結論 両仮設住宅を通じて住民は連帯感が大切だと感じている(ここに限らずとも例えば私たちの訪れた神戸の長楽仮設住宅という地域型仮設²⁾では自治組織がなくとも住民の助け合いで仮設全体が非常にうまくやっている印象を受けた)。ボランティアの重要性も高い。また傾向としては年齢が上がるにつれ、行政に対する期待は薄い。そして自治組織の存在する方が、若年層にも自治意識を浸透させている。

以上から次のことがいえると思う。

第一に高齢者層や社会的弱者層の方が、自力で生活という傾向が強く自治に関する意識が高い。健康な若年層と対照的であり、震災前からの傾向と思われる。

第二に行政側としては、必ずしも自治に手を出す必要はないが、集会所のようなハード面のバックアップやボランティア団体のサポートにより自治意識を高めることで、仮設内のコミュニケーションの円滑化を進め、住民との交渉を有意義なものとするのであろう。

行政側としては、自治のサポートを行うことで結果的に住民間の情報を吸い上げ、より良い仮設住宅への対応が可能となる。

いずれにせよ被災者の自力復興への意識は高い。

③補論 仮設住宅での自治を実質的に機能させている人々として民生委員がいる。本来民生委員とは、市町村に厚生大臣の委嘱で、社会福祉増進のためにおかれている。彼らは、地域住民の生活状況を把握するために頻繁に仮設住宅の各住居を訪れている。そのため仮設住宅全体の状況をよく知っており、仮設住宅内の取りまとめを行うなどしている。甲子園九番町仮設においても、民生委員が自治の代表的存在である。

またアンケート結果に対応する話として、ある仮設住宅を担当している民生委員の話では、非高齢者のなかに仮設住宅内での自治活動に積極的でない人が多いようだ³⁾。

これとは別に、例えば神戸医療生協で聞いた話によると病院の活動が組合員を中核として人を集めることで仮設住宅での自治体成立のバックアップの意味をもつなど、ボランティアの人々を含め幅広い分野の人々が自治組織の成立に一役買っているようである。

- 1) 自治会の存在を知らないまたは自治会に関与していない世帯と思われる。
- 2) 地域型仮設とは高齢者・身体障害者向けの仮設住宅。
- 3) アンケート対象の仮設住宅の民生委員とは異なる。

5節 マンション復興と自治組織

今回の震災においては住宅復興における重要な問題としてマンション再建問題がクローズアップされた。本節では、住宅問題の一つとしてマンションの被害と復興問題についてとりあげてみたい。

[1] マンションの被害と実態の把握

表Ⅲ-5-1は阪神大震災マンション復興問題特別研究委員会が作成した、震災によるマンションの被害状況である¹⁾。この表の価値はマンションの震災による被害の特定とともに、この地域に建てられている分譲マンションの数が特定されたことにある。他にもいくつかマン

表Ⅲ-5-1 阪神大震災によるマンションの被害状況

(上段がマンション棟数、下段が住戸数)

	大被害	中被害	小被害	無被害	総計
東灘区	9(1)	44(2)	134(1)	254	435
東区	2,045	259	5,459		
中央区	14	22	40	138	220
	893	1,244	1,398		
中央区	9	17(1)	48	126	200
	815	1,409	3,093(5)		
兵庫区	7	17	59	52	132
	720	1,403	2,718		
長田区	4	6(1)	34	57	101
	312	702	1,968		
須磨区	6	10(1)	24	72	112
	159	365	1,498		
西宮市	17	25(1)	73(1)	319	434
	1,453	1,939	4,108		
芦屋市	18	11	40(1)	157	226
	1,207	907	2,893		
宝塚市	3	6(2)	28(1)	194	231
	204	398	2,763		
尼崎市	2	16	16	251	270
	88	280	2,238		
伊丹市	1	5	17(1)	137	160
	32	786	1,838		
明石市	0	1	19	144	164
	0	12	2,070		

(注) マンション棟数中にある括弧内の数字は、地震被害があるものの被害住戸数いわからないマンション数意味する。したがって、下段の被害住戸数略は、それを除く判明分を示している。

(資料) 阪神大震災マンション復興問題特別研究委員会による調査結果

ションの被害特定は行われているが、区・市ごとの被害集計はいずれも算出されていない。同研究会の調査によればこの地域にあったマンションのおよそ1割が建て替えや大規模補修が必要な被害を受けている。これまでのマンションへの行政の対応については、神戸市を除いた各市や兵庫県では市内・県内にある分譲マンション数さえ把握してなかったのが実情で、この調査によって初めて判明したのである。

この状況はこの地域に限ったことではない。現在、全国で約280万戸の世帯がマンションで暮らしているといわれている。だが、その具体的な数字は管轄する建設省でも把握できていない。

地価高騰や宅地不足に悩む首都圏や地方の大都市を中心に、土地の高度利用による効率的な住宅供給源であるマンションを社会資本としてとらえようという考えが強まってきた。

とはいえこの分野における行政の対応は非常に遅く、後手後手に回っている。さらに困ったことに建設省には、分譲マンションの管理を担当する窓口もないのである。そのうえマンション業界や管理会社への規制も不十分で、建前として各会社の自主努力に委ねられているのが現状である。

[2] 管理組合とマンション問題

分譲マンションの所有・利用関係には区分所有法が民法に優先して適用されている。民法では一物一権主義が原則となっており一つの建物に対し一つの所有権しか成立しないのに対し、区分所有法では建物の一部に対する所有権が認められている。厳密には区分所有者は、専有部分つまり各々の持つ住居への区分所有権と共有部分(通路・階段など)への共有持分権、そして敷地への敷地利用権を持っていることになる²⁾。もしマンションが倒壊しその後建て替えが行われなかった場合、各区分所有者には自分の住居の何分の1かの土地の所有権が残るだけである。

区分所有法では、区分所有者である住人がマンションの建物・敷地の維持管理や住環境の保全を目的に、管理組合を設置することを認めている。各管理組合は数名の役員と理事長を選出し、定期的に集会を開くこととなっていて、平時の活動は町内会や自治会とはほぼ同じである。多くの管理組合が抱える問題として、住民が管理組合の仕事をやりたがらないということがあり、そのため多くのマンションにおいて管理組合の役員について一年交替の当番制がとられている。もともとマンションでは住民間の横のつ

ながりが希薄な上、役員が固定されないことから、活動の継続性が悪くなってしまうため、区分所有法自体が管理組合によるマンションの維持管理を前提に作られているのに、管理組合活動に対する公的なサポートは不十分なのである。管理組合の活動のバックアップや代行を行う管理会社が程度の差こそあれ、どこのマンションにも介在している。なかには管理会社に管理を全面的に委託し、住民集会を全く開いていないマンションもある。マンションのアメニティは管理会社の善し悪しによるところが大きいが、管理会社に対する行政の規制は全く形だけのもので、ほとんど野放し状態であった。結局のところ自分の権利は自分たちで守るほかなく、住環境の長期的な維持には住民主導の管理組合活動が必要なのである。

管理組合の運営をサポートするため、個々の管理組合が活動の中で得たノウハウを持ち寄って、より効率的な活動を行えるよう地域毎に寄り集まった組織が全国に11団体ある(表Ⅲ-5-2)。そしてそれらを統括する団体として、1987年に全国マンション管理組合連合会(全管連)が設置された。これらの団体の活動は、京滋マンション管理対策協議会を例にとると、管理組合の運営のバックアップから建て替えや補修の支援・組合の役員の研修など多岐にわたっている。全管連に加入している管理組合数・戸数は1995年10月現在1,873団体、206,525戸に達し、その数は年々増えている³⁾。これらはマンション行政の立ち遅れを、住民自らの手でカバーすべく草の根運動的に誕生した組織である。一方、建設省の支援で、管理組合の運営についての指導・援助の目的で設立されたのがマンション管理センターである。これは管理組合の役員を対象にしたセミナーを開いたり、建て替えのマニュアルを発行したりしているが、活動が首都圏周辺に限られてしまっている。いずれの団体も加入していなかったり支援を求めている管理組合の情報についてはほとんど把握できていないのである。そのような中で、札幌にある北海道マンション管理組合連合会(道管連)だけは事情が違っている。道管連は全管連

加盟団体の中で唯一自治体の支援を受けている。

表Ⅲ-5-2 全国マンション管理組合連合会
会員団体

会員団体名称	主たる地域	加入管理組合数
(社)北海道マンション管理組合連合会	北海道	374管理組合
日本住宅管理組合連合会	首都圏	183管理組合
集合住宅管理組合センター	首都圏	123管理組合
マンション管理組合協議会ネットワーク埼玉	埼玉県	23管理組合
中部分譲共有住宅管理組合協議会	名古屋市周辺	163管理組合
京滋マンション管理対策協議会	京都府・滋賀県	155管理組合
関西分譲共同住宅管理組合協議会	大阪府・兵庫県他	292管理組合
広島マンション管理組合連合会	広島市・呉市	89管理組合
福岡県マンション管理組合連合会福岡地区本部	福岡市周辺	253管理組合
福岡県マンション管理組合連合会北九州地区本部	北九州市	177管理組合
熊本マンション管理組合連合協議会	熊本市	42管理組合

(資料) 全管連集計

注) 加入組合数は1995年10月6日時点のもの。

札幌は他地域からの転入者の多い都市で、マンション居住者は市の人口177万人の約4分の1にあたる約48万人に上っている。このような土地柄から、北海道はマンションへの対応が進んでおり、道内でのマンション数を逐次正確に把握している(1995年度道全体のマンション数2,454軒)。だが、このようなところは全国の都道府県で北海道だけである。道管連には1995年1月現在384管理組合が加入しており、加入率は16%と全国平均の約2倍に上っている。道管連も道全体を網羅したマンションの調査を実施しており、未加入のマンションについてもその大半については詳細なデータを掌握している⁴⁾。

阪神地域を管轄する関西分譲共同住宅管理組合協議会によると、同協議会に加入している兵庫県の管理組合はおよそ70組合で、そのうち神戸市は29組合である。神戸市に人口規模に近い京都市や札幌市と比べても、この地域の全管連加入率はあまり高くない。しかし協議会に加盟することがマンション復興への近道かといえ、現状ではそうと言い切れない。全管連やマンション管理センターでも過去の事例から、老朽化による建て替えや大規模補修についてはあ

る程度の指導ができるのだが、天災による建て替え・補修については前例がないため積極的な指導ができないのである。こうした状況から被災マンションの管理組合同士で互いに連絡を取り合ったり情報交換を行ったりと、自主努力に委ねられている部分が多いのである。

〔3〕震災後のマンション

わが国において分譲マンションの建て替えが本格的に登場したのは1980年代半ば頃からのことで、実施例も全国でまだ40件に満たない状況である⁵⁾。こうした老朽化に伴うマンションの建て替えでさえ、条件的にかなり恵まれたところでないとは実現できないのである。

震災後の被災マンションの復興協議の進捗状況は、総じてあまり進んでいないといえる。

1995年末までに建て替え工事が着手されたマンションはわずか1棟のみである。しかし住民の努力によって再建・復旧の目処が立つところまでできているマンションもここにきてかなり増えてきている。

①行政の対応の不備 被災マンションの再建に対しては、行政も幾つかの救済特例措置を打ち出している。しかしそれらがうまく機能していなかったり、不十分な内容であることが協議が進まない一つの要因となっている。例えばマンションの建て替えに関しては、本来区分所有者の全員の同意が原則のところを5分の4の同意で建て替えができるようになってきている。しかし、多数決で建て替え決議を行った場合、少数派の反対者が訴訟を起こすなどして問題が長期化し建て替えの実現が大幅に遅れる恐れがあり、ほとんどのマンションが全員一致の同意を目指している。また一般に建て替えより復旧の方が費用や時間の負担が少なく、補修を選択した所ですでに工事に着手しているところも多い。だが補修に対する公的援助は全くなく、多くのマンションが補修を選択することを躊躇させる原因となっている。補修と建て替えの費用を単純に比較した場合、補修の方が安上がりなのは当然であるが、建て替えの場合では優良建築物等整備事業などの国や自治体の補助金制度や専門

家派遣の費用援助が受けられ、場合によっては建て替えのほうが安くつくケースもでてくるのである⁶⁾。現行法規上では建て替えは実現が非常に難しいのに、震災後の行政の対応は建て替えを念頭に置いているという矛盾が住民を混乱させているのである。

震災後のマンション再建と老朽化に伴う建て替えと一番違うのは協議の段階から時間的な制約を受けているという点である。住人の多くは仮設住宅や自ら賃貸住宅を借りるなど仮住まいで暮らしているが、仮設住宅は期限が2年間と決められている。そして大規模に損壊したマンションでは、区分所有法により震災から1年以内に復旧もしくは建て替え決議が行われなかった場合、各区分所有者に買い取り請求権が与えられることになっている。もし各人がその権利を行使することになれば、再建どころでなく収拾がつかなくなってしまうのである。そのタイムリミットは『被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法』により、この法律の施行から1年後の今年の3月24日となっている⁷⁾。

②住民合意と情報 まず建て替えか復旧か住民の合意形成を得るには、正確な被害調査・復旧見積が必要である。被災マンションの中には被害調査をマンションを建てた建設業者が行っているところが多い。ただ業者任せの調査では建て替えに向かわせようとする業者の思惑も絡んで、公正さにかける調査結果が提示されることもある。しかし内容についてチェックする第三者的な存在はなく、住民が専門家に依頼して詳細な調査を行おうとしてもそれに対する公的補助もなく、特に地中の杭等の構造材の徹底的な調査の実施となると莫大な費用を負担しなければならない。建て替えの場合、事実上区分所有者全員の賛成が大前提となっており、そのためには建て替えに全員が納得する被害特定調査が不可欠なのである。これまでのところ、復旧について十分調査せずに建て替え賛成派が決議を急ぎ協議が麻痺してしまうパターンが多いようである。また住民の間に情報量の格差があってはいけなく、全員に正確な情報が伝達されなければならない。住民の中には震災後親戚や知

人を頼って他の地域に移住している人もおり、こうした人全員に正確かつ公平に情報が伝わるよう考慮しなければならない。再建決議など特に重要な決議に際しては全員が必要な情報を同じように得ていないと、合意形成が困難であるばかりか決議可決後になって反対者が出るなどして問題が泥沼化する原因となるのである。

③管理組合・再建組合の役割 前にも述べたが、マンションの住民の大半にとって管理組合は誰かがやってくれる面倒事ぐらいに過ぎないのが現状であろう。それが震災後は管理組合(再建組合)がマンション復興の主体となり、全住民が参加協力し様々な問題を解決していかなければならないのである。この震災前後の状況の変化だけでも、管理組合が一枚岩となるのがいかに難しいかが分かるかと思う。被災マンションの再建は事業主にとって見返りが少なくリスクが大きいことから、デベロッパーもあまり請け負いたがらない。震災から一年経ったにもかかわらず、被災マンション救済への特効薬といえるような方法が生まれていないのは、それがあまり儲からないからである。一方でこうした弱みにつけ込もうとする悪徳業者は、震災後、雨後の筍のように生まれている。管理組合は正確な情報の入手と信頼のおけるサポーターの選定を自力で行っていかなければならないのである。復興の早期実現のためには協議の進行をある程度組合役員に委ねなければならないのであるが、その際には役員と他の組合員との間の信頼関係が不可欠である。そのためには役員は公平中立を守らねばならないし、その中心となる理事長にはリーダーシップと決断力が必要とされる。もし役員がその立場を私利のために利用すると住民の間に役員に対する不信感が生じ、組合は空中分解してしまうのである。役員の仕事は専門家の選定や依頼から近隣との折衝まで多岐にわたり、ある程度法律的な知識も要求される。それらを仕事のかたわらに行わねばならないのであるから、役員の仕事は大変な負担なのである。また建築士・弁護士・管理会社といった専門家の協力も不可欠であるが、管理組合の中には専門家のサポートがほとんど得られ

ていないところもある。管理組合にとって専門家を雇うことは費用の面で負担が大きく、専門家がボランティアでなく有償で再建協議に参加できるよう、より積極的な自治体の支援策が必要とされている。このほかにも、組合としては抵当権の解消やダブルローンといった個人と金融機関との問題をも解消しなければならない。だが現状では、デベロッパーと同様に金融機関もマンション再建問題には消極的である。

④既存不適格 震災前に行われたマンションの建て替えのほとんどにおいて、等価交換方式という方法が用いられている。これはデベロッパーによって開発された建て替え方法で、立地条件がよく旧建物が容積率に余裕にある場合、新たに容積率一杯の建物を建てることで現住戸以上の住戸を生みだし、これを売却して得られた利益を立て替え費用に充てるというものである。この方法を採用すると区分所有者(建て替え以前からの住人)は、建て替え費用をほとんどもしくは全く負担しないでマンションの建て替えが実施できるのである⁸⁾。しかしこのような方法は被災マンションの建て替えの大多数には適用できないのである。まず余剰の住戸が生み出せても今の状況ではそれを全部売却するのは難しい。そして何より多くのマンションでは既存不適格により震災前の大きさの建物を建てることさえできないのである。既存不適格とはマンション建設後の建築基準法改正や条例の制定によって建ぺい率・容積率制限等が厳しくなり以前と同じ建物は建てられず、建て替えを行っても震災前の住戸数が確保できないか、もしくは一戸当たりの面積が小さくなってしまふということである。既存不適格が多い背景に、建築基準法改正や条例の施行直前ともなると、駆け込み乗車的に旧基準のマンションが建てられていることが挙げられる。既存不適格建物も建てられた当時は合法で、生んだ親を恨めず生まれた社会が悪いとあきらめるしかないのである。既存不適格に対する救済策として各市毎に総合設計制度が設けられている。この制度はマンションの敷地内に誰もが利用できる公開空地を設けることで、以前と同じ水準まで容積率を

緩和するというものである⁹⁾。ただこの制度にも欠点があり、公開空地によって減歩された敷地に旧建物並みの住戸数・住戸面積を確保するためには建物の高さを引上げなければならないのだが、これにより高さ制限・日陰制限といった新たな問題を解決しなければならなくなるのである。日陰制限の緩和は周辺住民の同意が必要で、これまではデベロッパーがコーディネーターの役割を果たしてきた。しかし現在は業者にも余裕がなく、管理組合が自力で近隣との折衝を行わなければならない。運よく周辺住民の合意を取りつけられても、今度は市の設ける高さ制限に抵触してしまう場合もある。県や各市も総合設計制度の拡充や各規制に弾力性を設けるよう取り組んでいるのだが、今のところすべてのマンションの建築規制問題の解決までには至っていない。

〔4〕法整備の遅れ

マンションの復興を妨げている大きな要因は、天災によるマンションの大規模滅失という場合も想定した法整備を行政がこれまで怠ってきたことにありと思われる。新潟地震や宮城県沖地震でもマンションに被害が生じたが、幸いにも補修で済む程度であった。そして震災後に行われた法改正では建物の耐震基準の引き上げなど被害が出ないようにする面ばかり重視され、被害が出た後についてはあまり考慮されてこなかった。日本の技術力への過信がこのような状態を招いたのであろうか。被災マンションの住人にとって区分所有法は自分たちを守ってくれる法律ではなく、区分所有者全員の足を束縛する鎖のようなものである。住民は足並み合わせて百足のように進むしかなく、当然復興の歩みは遅く不安定なものとなる。マンション再建問題において、多くの住人が区分所有権・買取時価・ローンといったマンションの資産的側面に縛られ、行政の制度の不備に制約され、一刻も早く安全で安定した住宅を確保するという行動に移れないでいる。マンションの再建が頓挫した後は、買い手のない膨しい所有者の存在する土地が残るか、暴力団の介入が起きるか、

いずれにせよ問題が大きくこじれるのは避けられないのである。

〔5〕ケーススタディ

ここからは実際にマンションの再建協議がうまくいっている例を検証することにする。

表Ⅲ-5-3に示されているのは国道2号線に面した業務住居混在型のマンションで、震災前は1～3階は大手スーパーが区分所有者として入居していた。4～11階は住居部分で183戸の住居があった。1970年紡績会社系列のデベロッパーによって西宮市初の高層マンションとして建てられた。J・R・阪急の駅も近くスーパーも入居しており立地条件は良く住人の愛着も高かった。管理組合は自治会と呼ばれ、震災前はあまり活発な活動はされていなかった。建てられた1972年は直後に西宮市の用途地域・容積率制限施行を控え、いわば駆け込みで建てられたのである。当時は耐震基準も現在ほど高くない上、店舗部分は支柱だけで支え壁の少ないピロティー構造が取り入れられていたため、震災により3階部分が潰れてしまった。人的被害

表Ⅲ-5-3 被害マンションの再建方式

構造	旧建物	新建物
	11階建 業務住居混在型 (1～3階は大手 スーパーが区分 所有)	29階建 住居専用型
住戸数	183戸	277戸
事業主	北緯メーカー系列 のデベロッパー	兵庫県住宅供給 公社
容積率	46.6%	46.6%
再建方式	等価交換方式 基準住戸で約1850万円 の個人負担	
利用事業手法	市街地再開発事業 優良再開発建築物整備促進事業 優良建築物等整備事業 総合設計制度	

(資料) 関係諸団体からのヒアリングによる。

は地震が早朝に起こったことが幸いし軽傷者が数人でただけで済んだ。

しかし、全壊による立ち入り禁止の行政命令をうけ、震災後住民は中に入ることが禁止され、住民全員が避難所や親戚・知人宅での待機生活を余儀なくされた。

被害調査によりライフラインが既に修復不能であり、建て替え以外マンション復興の道は残

されていないことが判明したが、このことが逆に再建への住民の取りかかりを早める要因となった。建て替え移行集会が開かれたのは4月9日で、5月14日には管理組合はその内容や規約を改正し再建住民組合となり、新たに理事長と23人の役員が選出された。再建組合理事長に選ばれたのはこのマンションに自治組織を作り会長を数期務めた人で、住民の間の知名度も高くまた会長在職中の手腕も評価が高かった。理事長は役員に対し公平公正を守ることを要求した。最初の相談先として県の住宅供給公社に出向き、そこで紹介された実績のあるコンサルタント会社に協力を依頼した。

旧建物の区分所有者であった大手スーパーは早々と再建不参加を表明し、新建物は以前と同じ住戸数では各再建参加者はスーパーの所有する区分所有権を買い取らねばならず、そうなる莫大な費用負担がのしかかることになる。現実的にそのプランは不可能であり、再建は前にも述べた等価交換方式を取り入れ、余剰戸数の売却益で再建参加者の負担を軽減するようにしていかなければならない。問題は事業主選定であるが、被災マンションの再建には大手デベロッパーは消極的で、県住宅供給公社の協力を受けるのが最上の策であった。

そのため組合の役員は再建への取り組む姿勢や熱意を伝えるなど、公社に対し再建に参加協力してくれるよう精力的に働きかけた。そして組合の要望が通じ県の住宅供給公社が事業主体として参加することとなった。また西宮市の市街地再開発計画にも組み込まれ、これに総合設計制度や優良建築物等整備事業を組み合わせることで新建物に対する容積率・建ぺい率規制は以前と同じ水準まで緩和された。スーパーの所有権については、組合がスーパーと交渉し、所有権を公社に譲渡することを承認させた。このことでスーパーとの今後の交渉は公社に任せられ、組合は住民所有分の183戸だけを扱えばよくなり、負担が軽減された。等価交換方式の導入により再建後の新建物は住居専用の29階建の超高層マンションとなり、住戸数は277戸となった。新たに生じた94戸の余剰住戸の販売は県公

社が行い、売却利益は再建参加者に還元される。等価交換方式により市価換算では73㎡3LDKで4,500万円の部屋が1,850万円の個人負担で提供されることとなった。問題は建物が大規模なことから工期が長く、今年8月から三十数カ月及び完成は1999年となり、それまで住民が仮住まいでの生活を強いられることである。その後再建決議が12月23日に行われ、賛成182・反対1の多数決で可決され、再建プランは事実上実行に移されることになった。この組合では情報の伝達についても十分配慮されている。組合員間に情報の偏りが起きないように月1回会報を発行し、協議の進行状況報告や次回集会への参加を呼びかけている。住民の中には知人や親戚をたよって遠隔地で暮らしている人もおり、これらの人には会報により随時正確な協議の進捗状況が伝えられている。このような工夫により、遠隔地の住民も安心して役員に対し決議を委託できるのである。今後は、ローン未返済者が20名程いることや、資金調達に不安を抱く人も多いことから再建組合主催の勉強会が開かれる予定である。

以上、簡単にこのマンションのこれまでの歩みと今後の計画について述べたが、この再建住民組合のうまくいった要因は、住民をまとめてゆくリーダーがいたことと、役員が住民全体の利益のために献身的に働いたことが何より大きいのである。理事長は各折衝や協議などで5月から再建決議の行われた12月23日までに実に丸53日も費やされたという。このケースは立地条件がよいことや、当初から建て替えということで住民が一つになれたことなど条件的に恵まれているほうかもしれない。しかし行政の特例措置の申請や専門家の選定だけでも組合にとっては大変なことである。組合の役員であっても、マンション問題のプロフェッショナルでもなく、それぞれの仕事の合間に活動しなければならないのである。

これだけ負担のかかる仕事を住民全体の利益のために無奉仕で働いてくれる人がいなければ、マンションの再建は実現できないのである。

- 1) 阪神大震災マンション復興問題特別研究委員会編『阪神大震災による分譲マンション被害調査に関する作業内容』1995年10月、および『法律時報』第67巻9号、参照。
- 2) 熊田裕之著『マンション法の解説—区分所有法』一橋出版、参照。
- 3) 京滋マンション管理対策協議会の円満字洋介氏からのヒアリングによる。
- 4) 社団法人北海道マンション管理組合連合会専務理事、坪内三郎氏からのヒアリングによる。
- 5) 『マンション管理新聞』1995年8月5日付。
- 6) 同上。
- 7) 同上、および折田泰宏「区分所有法を巡る法的諸問題」『労働経済情報・夏』1995年による。
- 8) 前掲『マンション管理新聞』。
- 9) 折田泰宏「震災と区分所有物」『法律時報』第7巻9号、1995年による。

6節 まとめ

前節までで、仮設住宅でのアンケートを中心に生活の復興についての問題を様々な角度からとらえてきた。この節ではそれらを通して住民が生活復興の上で何を求めているか、また行政に望まれる対応とはどのようなものかを考えていきたい。阪神大震災が、人々に与えた被害は甚大なものであった。死者数、負傷者数、そして被害総額とどれをあげても、これまでの地震と比べものにならないくらい莫大な被害である。いうまでもなく、人々の生活に与えた傷痕は深刻なものである。ある人は戦前から住んでいた家が修理不可能なまで倒壊し、また別の人は何十年も住んできた長屋がほぼ全壊した。そして住む家を失った人たちで、次の住宅が見つからない人たちは仮設住宅で生活することになった。仮設住宅での生活は全くはじめてのものであり、その以前とは全く異なった環境のなかで、人々は生活を再建しようと様々な努力を

している。しかし、人が自分の力だけで動いていくには限界がある。つまり人のつながりが必要になってくる場合も生じてくる。これは、大多数の人が何らかの形で震災後頼りになったつながりをあげている点からも測り知れるだろう。また、仮設住宅の生活においても近所づきあいをしつながりをもったり、自治会組織のかたちで結束するなどして、一人で言ってもなかなか行政に聞き入れてもらえない要望も住民代表の形で陳情し採用された例もある。例えば仮設住宅の改善としての要望の一つである“ひさし”の設置であり、場所によってはコミュニティセンターの建設である。また、つながりの大切さが認識されたのは分譲マンションの場合も同様である。

この場合、特に自分一人の意見だけではどうすることもできないので、様々な利害関係をもつ所有者の意見を調整していくためにも、住民の日ごろからのつながりや意見をまとめていけるリーダーシップをもった人の存在が必要になってくる。とくに分譲マンションは戦後に登場したものであり、関東大震災の頃は問題とならなかったが、今後の分譲マンションの復興や危機管理のあり方を考えていく上で問題解決の行方が気になるし、行政の対応も焦点となるのではなかろうか。現在、分譲マンションは個人の財産であり、個人の財産について行政は干渉の態度がとられている。しかし、限られた土地に人が住んでいるという現状のもと、今後ますます分譲マンションの割合が増加する可能性が高い。そこで分譲マンションと都市の関係について従来の考え方ではなく、どのようにマンションを位置づけていくか考え直す必要があるのではなかろうか。また、行政に求められるものは、分譲マンションの対応だけではなく広範囲にわたる。人は生活を再建する場合、自力で再建していかなければならない。しかし、自力だけでは無理なこともあり、親戚などのつながりの力を借りる場合もあるが、それにも限界はある。そこで求められるのが行政ではなかろうか。仮設住宅でのアンケート結果からも分かるように、仮設住宅の住人は高齢者をはじめとし

て、必ずしも恵まれた立場にいるとはいえない難い人が多く、この人たちが生活を再建していくと
なるとかなりのハンディを背負うことになる。
その場合に行政の行うべきことは、このハン
ディの軽減、例えば、補助金等の交付やこれら
の人に対する優先権などがあげられる。特に住
宅政策においては、物理的側面や経済的側面か
ら仮設住宅を出た後の見通しがたっていない人
が多く、住民の住宅に対する要望と行政の実際
に供給していく住宅との間に生じるギャップを
どのように調整していき、住民の期待に添って
いくことができるかがポイントになってくる。
「人は人間として最低限の生活を保証される」
と憲法の条文にあるように、行政は住民に対応
していく姿勢を貫いて欲しい。

生活再建は、道路の復興やテーマパーク建設

のようにマスコミに大きく取り上げられること
はめったにないかもしれないし、地道で時間の
かかる作業を必要とする。しかし、都市とは人
があってはじめて成り立つものであり、インフ
ラストラクチャーが整備されているだけでは都
市は成り立たない。都市のなかでの人々の位置
関係を明確にし、都市を活性化させる上での必
要最低条件である人々の生活の活性化をはかる
ことが都市づくりのなかで最も大切なことでは
ないだろうか。そのためにも人々の一日も早い
生活復興をフォローすべく対応していく姿勢こ
そ、行政に望まれるものではなかろうか。その
上で最大公約数的対応を行うのではなく、社会
的に弱い立場にある人々に対してもきめ細かく
対応していくことが、併せて必要となっている。

Ⅳ 復興への政策と課題

1 節 街の復興と土地区画整理・再開発

これまでⅡ、Ⅲ章で扱った産業復興と生活再建の二つが車の両輪となって、まちの復興は進んでいく。しかしその軸の受け皿となる都市の土地そのものにも大きな問題がある。それが土地区画整理・再開発をめぐる問題である。震災後、13地区49件、約250haが土地区画整理・再開発事業として都市計画決定されている。しかしその施行過程で様々な問題が発生しており、すでにマスコミ等でもとりあげられている。本節では、この土地区画整理・再開発事業をめぐる問題から、復興過程における行政と市民の関係を象徴的に描き出し、復興のあり方を論じる導入としたい。

【1】土地区画整理・再開発事業

「区画整理」という言葉は震災以前にも、また阪神地区に限らず全国各地で使われてきた。しかし一般に人々が「区画整理」という場合には、その意味するものは非常に曖昧である。というのは、都市計画事業や道路事業をまとめて区画整理と呼んだり、不動産会社等が宅地造成をして分譲する場合も区画整理と呼んだりするからである。そもそも区画整理とはどのようなものであろうか¹⁾。

①土地区画整理（事業）とは まず、区画整理（正確には土地区画整理）はどのように定義されているか。土地区画整理事業を規定している「土地区画整理法」第2条には、「この法律において『土地区画整理事業』とは、都市計画区域内の土地について、公共施設の整備改善及び宅地の利用の増進を図るため、この法律で定めるところに従って行われる土地の区画形質の変更及び公共施設の新設又は変更に関する事業をいう」とあり、これが法律上の定義である。つまり、宅地としての利用度を向上させるために土地を整理し街区を整えることが土地区画整

理である。この土地分割、境界変更の過程で従前の宅地の地価を参考に区画整理後与えられる宅地とその作業を換地という。

②市街地再開発（事業）とは 今回の震災復興計画においては都市計画一覧の中に土地区画整理事業指定地域と並んで市街地再開発事業実施地域が指定されている。この両者の違いは何であるか。まず、前述「土地区画整理法」第2条の中で土地区画整理事業は都市計画区域内の土地について行われる、とあるように、定められた区域内に限って都市計画の一環として行われている。さらに都市計画とは都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための土地利用、都市施設の整備および市街地開発事業に関する計画、と都市計画法第4条に定義されている。これらの整備・開発事業を知事または建設大臣の認可または承認を受けて行うものを都市計画事業という。その実際的手法として、用地買収方法と換地清算式方法、つまり土地区画整理方式が用いられている。

さらに既成市街地の再開発手法として用地買収方式による道路の整備や、土地区画整理事業等の換地清算方式では解決し得ない区域で、公共施設等の整備に併せて適正な街区に施行者が建築物を建て、この建築物に従前の権利者がそれぞれの権利対価と等価の権利床を得て入居する手法がある。これが市街地再開発で、都市計画法の施行と同時に施行された都市再開発法に定められた。これにはのちに新たな手法として、施行者がいったん施行地区内の建物、土地を買収または収用し、希望する権利者には買収または収用した土地、建物の代償に建築物の床を与えるという第2種市街地再開発事業が追加された。

つまり土地区画整理事業と市街地再開発事業は、ともに都市計画の一手法であるが土地区画整理が平面的な土地基盤整理を行うのに対し、市街地再開発は「再開発ビル」に象徴されるような高度利用という方法を用いる点で異なる。

しかし土地区画整理法の中にも特定の条件に適合する場合には土地のみを事業の対象とせず、土地の代わりに建築物の床面積をあたえるという立体換地の規定があり、最近では建物を含めた、より一層総合的な都市計画事業としての手法もとられるようになってきている。したがって以下では両者を、特に断る場合を除いて区別せず「土地区画整理」として扱うことにする。

③土地区画整理事業の目的 土地区画整理事業は公共施設の整備改善と宅地の利用増進の二つを主な目的として行われるものであることはすでに述べた。近年のわが国における市街地およびその付近の地価高騰によって土地収用に伴うトラブルも増え、土地区画整理が公共用地取得手段として評価され、宅地の利用増進よりも公共施設の整備改善に重点が置かれるようになってきている。この傾向を最も強くもつのが1923年の関東大震災や第二次世界大戦の復興土地区画整理事業である。今回の土地区画整理事業も「既成市街地のうち居住や産業などの枢要な都市機能を担うべき地区で被災の大きい地区については、市街地再開発事業、土地区画整備事業、住宅系面的整備事業を実施し、都市基盤の整備と都市機能の更新を図る」²⁾ことを目的としている。ただ、純粋に震災の被害の大きさを基準に土地区画整理地区が選定されているわけではない。震災以前から土地区画整理事業の対象となっていたが、意見調整の難航から懸案となっていた地区も含まれている。この点が「これを機に」という行政本位の計画ではないかと批判されるゆえんの一つである。他にも現行の土地区画整理事業には様々な問題点があるがそれは本節〔2〕項でくわしく述べることにし、次にそれらの批判にも関わらず行政側が土地区画整理を推し進めようとする理由を探る意味で土地区画整理事業の特色を考える。

④土地区画整理事業の特色 まず所要事業費が比較的安いことが挙げられる。公共施設の整備改善を行う際、現在ではその用地取得に極めて高い費用が必要とされることは前にも述べた。土地区画整理事業において用いられる論理は次のようなものである。まず事業により道路や公

園を作ることで環境が改善され地価が上がる。その地価上昇分が減歩として土地が減るのは等価交換である、という論理である。この結果、地域住民に一部土地を供出させ公共施設の整備を行うことになる。また保留地をとって売却することにより事業費に充てることも可能である（ただし通常の土地区画整理事業における減歩率が2、3割になるのに対し、今回は国の補助による土地先行買収を行い、減歩率を1割程度におさえるとしている）。また、買収方式の事業の対象となる土地所有者にとっては土地を失うことは生活の手段を失うことを意味することが多い。これは特に商店街などでみられる。しかも従前の価格で買収されて移転し、残った土地所有者は公共施設改善による地価上昇の利益を受けるという不公平を生じる。これらの点で買収方式の事業は強い反対を受けることがあるため、土地区画整理方式は比較的賛成を得やすい手法であると考えられる。

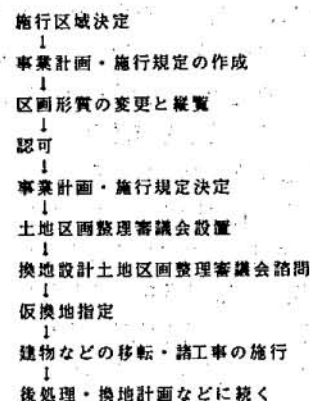
また、総合的な事業であるのも一つの特徴である。一般の建設事業は、例えば街区道路築造や公園造成等のようにそれぞれが単一の事業である。これに対し、土地区画整理事業は地域内の公共施設を全部一斉に整備できる。個々の建設事業が点や線の事業であるのに対して一定地域全面にわたる面的事業であるといえる。この視点が基盤となって都市計画のビジョンが描かれる。事業の施行者である行政側にとって、そのビジョンを実現するためには土地区画整理事業は政策的にも財源的にも魅力ある手法である。ただし総合的かつ比較的大規模な面的事業であるがゆえに関係権利者が多く、それだけ調整に時間や労力、経費がかかる。また、再開発事業は別として一般的には計画の内容として建築物までは含まれない。つまり地区内における区画形質の変更とそれに伴う建築物の移転は行うが、立体的な整備までは施行者が行うものではない。都市計画の基盤とはなるがそれを理想的に実現するには他の事業や計画を併せて行うことになる。

⑤施行者、施行順序 事業の施行者は地方自治体だけではない。宅地について所有権または借

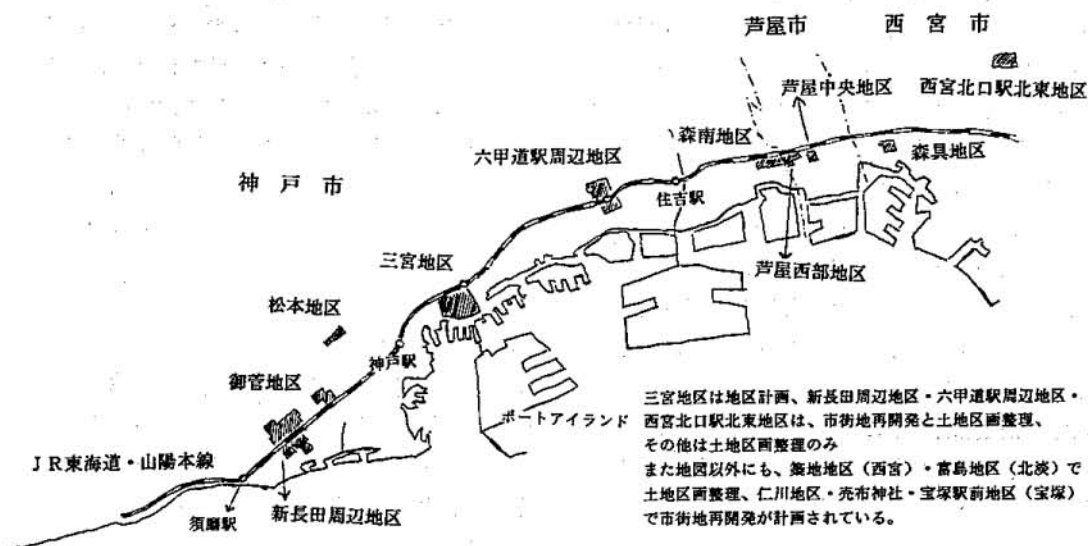
地権を有する者が個人や数人で共同して行う個人・共同施行、共同施行で組合を設立して行う組合施行もある。組合施行の場合、設立にあたり中に不同意の者がいても3分の2以上の組合員の同意があれば施行することができる。その他、住宅・都市整備公団や地域振興整備公団、地方住宅供給公社の行う公団・公社施行などがある。地方自治体が行う場合、都市計画として決定されている施行区域内に限って事業を行うことができる。また施行区域内の土地について国家的見地からの必要性により行うものが行政庁施行である。これは災害の発生等により国の利害に影響し土地区画整理事業を急いで行わなければならない場合で、建設大臣の命により都道府県知事または市町村長が行う。今回の事業もこれにあたる。また住民が自主的に組合を組織し、事業を試みている地区もある。

施行順序は施行主体や実施方法により差異があるが、本節で主に扱う知事施行の主な流れは表Ⅳ-1-1の通りである。

表Ⅳ-1-1 土地区画整理事業の施行順序



このなかで事業計画・施行規定の縦覧は2週間と定められている。また土地区画整理審議会は個人・共同施行以外の場合に設けることになっている。審議회를構成するのは宅地所有者、借地権者のそれぞれから選出された委員と学識経験者の委員である。換地計画は換地設計や換地明細、清算金の明細を定めたものである。ここで、整理前後の宅地を評価比較した結果不均



図Ⅳ-1-1 震災復興区画整理事業が行われる地域

衡があった場合は金銭でこれを調整しなければならない。これを清算金という。換地後建築物の敷地として過小な宅地を生ずる可能性がある場合、一定面積以下の宅地は減歩対象外とし、はじめから清算金を見込んでいる場合がある。今回もそのケースがみられる。また今回の区画整理事業では2段階方式といっておおまかな事業計画決定をした後、細部の決定を行う方式をとった。これは3月の混乱した時期に事業決定を行うという行政側の性急な態度に対する住民の強い反発からとられた例外的なものである。

以上が土地区画整理・市街地再開発事業の概要である。これをふまえて〔2〕項では、実際震災復興の過程で行われる土地区画整理・再開事業にどのような問題点があるか具体例を挙げて述べる（震災復興土地区画整理事業の位置については図Ⅳ-1-1に示してある）。

〔2〕土地区画整理・再開をめぐり問題

①森具地区の取り組み 「森具震災復興土地区画整理事業」として指定された西宮市森具地区は屋敷町、松下町、弓場町および川西町の一部からなる地域である。震災による被害は約80%の家屋が全壊という、西宮で「最も被害の大きかった地区の一つ」³⁾である。その壊滅的被害から1ヶ月余り後、この地区に土地区画整理事業を行うことが知らされた。さらに震災からちょうど2ヶ月の3月17日、土地区画整理区域10.5haが決定された。これに対して屋敷町で自治会を中心とした「区画整理対策委員会」が組織された。委員会では「区画整理だより」を発行する等の活動を行い、地域住民の要望をまとめて市に提出して交渉した。その後4月16日に、区画整理区域内の他の町も参加して発足したのが「香櫨園森具地区まちづくり協議会」である。

この「まちづくり協議会」というのは、土地区画整理問題が採り上げられる際、必ず登場するキーワードである。名称の由来は神戸市市長の宮崎市政発足当初、「まちづくり条例」をつくって支援した頃に遡ると思われる。この政策のモデル地域となったのが長田区真野地区で

ある。ここでは「まちづくり推進会」をつくって約20年前から「まちづくり」に取り組んできた。

「香櫨園森具地区まちづくり協議会」も市の進める土地区画整理事業に住民の声を反映させるだけでなく、快適で安全に住むことのできるまちをつくることを目的としている。協議会の会則によると、総会を会の最高意志決定機関とし、総会と総会の間の意志決定は街区委員会で行われる。街区委員会は各街区ごとを基本として街区委員が一人選出され、構成する。また、街区委員会の互選により実行委員が選出され実行委員会を組織し、会の日常的な運営を行うことになっている。

具体的な活動としては協議会発足後まもなく、まちづくりに関するアンケートを実施し、あわせて「まちづくり協議会だより No.1」を発行した。「まちづくり協議会だより」はこの後も、会から会員である各町自治会の会員と区域内の土地または家屋の所有者への情報伝達手段としてたびたび発行され、最近では会員相互の意見交換の場にもなっている。一方、アンケートの結果は報告書としてまとめられ、6月に完成している。これによると、アンケート発送数で60.8% (291人/478人)、土地区画整理事業の対象権利者の数でみると56.6% (287人/507人)の回答を得ている⁴⁾。質問項目は、アンケート対象者の震災前と現在の生活状況、さらに将来への希望にわたっている。結果は、現実と直面している都市計画事業の都市計画道路や街区公園に対しては、「ぜひ必要」「どちらかという必要」と答えている世帯が「必要ない」と答えている世帯を上回った。また、この地域に住み続けたい、早く戻ってきたいという意見が大半であり、居住志向性の高いことをあげている。その上で居住志向性の原因であるこの地域の良さを残しつつ、形態や基盤、経済的負担の大きさなどの面でこの地域にあった「まち」の条件を抽出している。

さらに、震災以前の借家賃貸住宅居住者はアンケート調査対象外であることにふれ、それらの人々が再び街に戻ってきてもらうための受け

皿の要求も重要な課題として挙げている。この借家人の権利に関する問題も土地区画整理事業における争点の一つである。前項〔1〕⑤で土地区画整理審議会についてふれたが、その構成員となる資格は宅地所有者、借地権者にしかない（学識経験者を除いて）。借家人は土地区画整理事業に関して要望を述べる権利がないのである。また、借家権者は市街地再開発事業においても苦しい立場に追いやられる。借家権の評価をめぐって見解がわかれ、土地や建物に比べて低く評価されることが多いのである⁵⁾。森具地区のアンケート報告ではこのような現状に対して一応、借家人にもまちづくりへの参加権を考えているといえる。

このアンケートで地区の特徴をつかんだ後は、どのようなまちをつくるか、協議会を中心に勉強が重ねられた。実際に必要な大きさを検討するために、他の地域の公園・街区見学会を実施する、まちづくりに関する講演を協議会で依頼し実現させる等の活動を行った。その中で、7月には「まちづくり部会」が分化してでき、その後も半月に1回の頻度で会が開かれるようになった。当初まちづくり部会では通過交通を発生させない計画道路や公園の形状について提案をして議論していた。しかし回を重ねるうちに、協調建替や地区計画といった町並みの保全、阪神電鉄高架下利用や市場再建等、まちの活性化というまち全体の復興像に対象が広がった。前項〔1〕でふれたように土地区画整理事業で街区道路と宅地・建設とを一体的に計画するのには限界がある。たとえ土地区画整理が理想的になされても事業後の建築的土地利用の段階で住民の共同意思が形成されていなければ理想のまちは実現しない。この点で協議会の取り組みは区画整理にとどまらず、まちづくりに対して、より積極的である。

一方で、協議会ではこれらの活動の中で生じた質問や意見要望をまとめて市との交渉を行ってきた。建物の損壊でやむをえず賃貸住宅を借りている住民の生活が家賃によりかなり圧迫されていることが問題となったことに関しては「生活再建アンケート」を行って意見をまとめ、

市に家賃補助や地区内仮設住宅の確保等を行うよう要望した。また、土地区画整理事業に関しては減歩率や道路の幅員・配置、公園の配置について意見要望を提出した。これに対し市は街区公園・道路計画作成の段階で、2ヶ所だった公園を1ヶ所に統合する、一部を除き街区道路の拡幅はせすループ状にして車両が通り抜けできないようにする等、素案を変更した⁶⁾。作成された計画案は昨年1995年12月25日、兵庫県都市計画地方審議会により可決され、決定した。今後、2月にはさらに細かく事業決定され夏までに仮換地決定、それ以降工事着工というスケジュールである。

この進捗状況を見るとここまでの道のりは平坦だったようにもみえる。しかし住む場所を失った人々の必死な思いがぶつかりあうこともあり、自らも不自由な立場にある者がそれを調整せねばならない現実は容易ではなかったであろう。協議会の基本的なスタンスとして、個人または一部の会員の利害に直接関わることにについて意思表示や交渉を行わないということが貫かれている。そのために多数意見が会の意見とされる。異なる意見が切り捨てられるのはさけられない。しかしその過程で議論の場がもたれ、総意としてまとめる努力がなされてきた。それが住民の意見を採り入れつつも比較的早い計画決定に結びついたと思われる。しかし土地区画整理事業はまだはじめの段階で、今後事業が長引けば家を失った人にとってはそれだけ不自由な仮住まいを強いられることになり、新たな問題の発生も考えられる。

②他のケース 森具地区とはまた異なる問題を抱えている地区もある。神戸市東灘区の森南地区はもと昭和初期の区画整理で整備されていた地域であった。それをなぜまた、という住民の声に納得のいく説明がなされないために市との話し合いは進んでいない。ここでも住民主体の「森南町・本山中町まちづくり協議会」がつけられている。しかし、市側は国の補助をえるために一定以上の規模にせざるを得ない事情からか基本線を譲らず、協議会とは真っ向から意見が対立している（『日本経済新聞』1995年

11月24付「わが街いつ戻る 3」参考)。

また神戸市新長田・鷹取地区ではまちづくり協議会の発足が遅れた。震災復興における土地区画整理の経験から、「協議会を作って市と話し合いをすれば行政の敷いたレールに乗せられてしまいかねない」という不安があり、取り組みに躊躇した。その間に市との交渉窓口もないまま時は過ぎ、区画整理に反対の声も挙げられなくなってしまった。「この間市政に無関心すぎた。その結果、慌てななんことになった。ただ反対するだけでなく、市が徐々に譲歩せざるを得ないように勉強していかなければ」と、住民の意思を確認し意見集約を図る方向に変化してきている(『日本経済新聞』1995年11月25日付「わが街いつ戻る 4」参考)。

協議会が分裂してしまったところもある。芦屋市中央地区では、区画整理そのものの必要性に疑問を感じている住民と、市の計画を認めた上で一日も早い復興をめざそうとする住民の間で意見が対立し協議会の分裂にまで至ってしまった。この地域は商住混在地区で「商」と「住」の利害対立が原因、という指摘もあるが、もとは両者が協調して生活していた。それが市の性急な区画整理案が引き金となって住民同士のいがみ合いにまで発展してしまった。「市がもっと注意ぶかく計画をねっていれば・・・」との声が聞かれるという(前掲『日本経済新聞』1995年11月24付「わが街いつ戻る 3」参考)。

神戸市兵庫区湊川町では行政の手によらず自分たちで土地区画整理を試みようとしている。4月に有志でまちづくり協議会を設立。「ミニ区画整理」方式のまちづくりを提案した。アンケートで承認を得て順調にすべり出したかと思えたが、その後住民同士の利害対立が高じてしまった。家の倒壊・焼失を逃れた住民も移転、取り壊しの費用の問題から計画の推進には消極的である(『日本経済新聞』1995年11月23日付「わが街いつ戻る 2」、『読売新聞』1995年11月22日付「検証 阪神大震災」参考)。

③まとめ これらの例にみるように今回の震災復興における土地区画整理事業には様々な問題が山積している。行政と住民の間だけでなく住

民同士にも対立はある。対立のもとにあるのは、一つは一日も早い生活再建、もう一つは「自分の土地に自分の家を建てたい」という私的土地所有に基づく土地利用の自由という二つの欲求であろう。

個々の生活の再建はまちの再建の一部である。また、統一体としてまちをつくり出すときには、まちに対する共同意思が必要になる。それは震災前のまちにも住民の中に存在していた。ただ、通常まちやその周辺の変化は徐々に進むものであるから特別意識されなくてもいい。しかし震災でまちが一瞬にして消えた時、それを再生するにはそこに住む人々のまちに対する共同意思が形成されなければ、ばらばらなまちができあがってしまう。しかも早さを求めれば求めるほどそれは強く意識される必要がある。その共同意思の形成過程がまちづくりである。そしてまちづくりに積極的に関わり、形成された共同意思に基づいて行われる自由な土地利用は問題を生じないであろう。しかし現実には共同意思の形成には個々の利害得失が絡んで時間がかかる。一方、多くの人々は家をなくし不自由な生活を送っており、一日も早く腰をおちつけて生活再建したいと願っている。それゆえ施行者である行政側がすべきことは性急に土地区画整理事業を押し進めることではなく、これらの住民に何らかの補助をし、共同意思の形成をサポートすることである。無理に計画を進めて共同意思の形成を妨げてはならない。その例が芦屋市中央地区の状況ではないだろうか。しかし実際に住民と交渉にあたる市当局も予算等の面で苦しい立場にある。国の補助を引き出すためには予算編成に間に合うように計画決定しなければならないし、一定以上の規模で実施しなければならない。これらの点が改善されなければ結局住民にしわ寄せがいき、まちづくりの状況は好転しないであろう。国は何らかの対策をとる必要があるのではないだろうか。

このように住民の共同意思形成と地方自治体のきめ細かな対応、国の補助がまちづくりに求められていると考えられる。たとえ共同意思形成の過程で土地区画整理が住民の賛成を得られ

なくてもまちの再生に必要なのは共同意思の形成であって、土地区画整理ではない。土地区画整理は一つの手段でしかないのである。

また、まちづくりで生まれた住民のつながりは災害にも強い。この例が前出の神戸市長田区真野地区で、地域のコミュニティー活動が防火救援、復旧活動に大きな役割を果たすことを証明した⁷⁾。ハード面で震度7にも耐えうる防災設備を作ってもそれを越える災害は起こりうる。その時は結局人と人が助け合い動くしかない。したがって災害に強いまちづくりも住民の積極的な参加により形成される共同意思があって初めて可能になるのである。この点で、土地区画整理事業をきっかけに多くの地域で「まちづくり協議会」がつくられ、共同意思の形成がはかれるということは大きな意味があると考えられる。

- 1) 本項は主として、都市整備研究会編『土地区画整理大意—全訂新版—』理工図書、1995年、第一章を参考にした。
- 2) 兵庫県『阪神・淡路震災復興計画』1995年7月、40頁。
- 3) 『森具震災復興土地区画整理事業概要(1995年3月市提示案)』
- 4) 香榎園森具地区まちづくり協議会『香榎園森具地区まちづくりアンケート報告書』1995年6月。
- 5) 詳しくは石田頼房編『大都市の土地問題と政策』都市研究叢書、124頁以下を参照。
- 6) 詳しくは香榎園森具地区まちづくり協議会『香榎園森具地区まちづくり協議会だより』第8号、1995年10月13日を参照。
- 7) 詳しくは阪神復興支援NPO編『真野まちづくりと震災からの復興』自治体研究社を参照。

2 節 復興計画の分析

【1】復興計画の歴史的位置づけ

今回の阪神大震災の復興計画を考えるにあ

たって1923年に起こった関東大震災について考察し、阪神大震災との比較を試みる。

①関東大震災の概要 関東大震災は1923年9月1日の11時58分に発生した。昼時であったので家庭でも職場でも昼食の準備のため火を使用しており、これが関東大震災の被害を広げた要因であるといわれている。関東地方を襲った大きな揺れは家屋の損壊のみならず、火の不始末による火災をひきおこし本来の地震の揺れによる被害よりも深刻な状況に陥った。また、首都圏を襲ったため地震に出くわした人口も多く地震を想定した避難場所も確実にとられていなかったこともあり、人的被害も大きかった。被害は当時のオフィス街である日本橋や京橋を中心に、各区の総面積に対する焼失面積の割合で75%から100%が焼失している。一方、もともと区面積が広く木造の家屋が密集していた浅草や深川等の下町の被害はもっと大きく、各区の総面積に対する焼失面積の割合では85%から98%となり実際の焼失面積は日本橋等よりもかなり広がっている。よって、生活に関するもので上下水道、電気、病院、浴場等も被害を受け、震災後の生活に影を落とすことになる。国が被害を受けたところでは、大きいもので鉄道や軍需関係、通信、学校施設などがありいずれも比較的新しい施設だったために損害は大きいものと思われる。このように大正年間という資本主義の発達初期段階でありながら、被害は多岐にわたりその被害の深刻さと復興および復旧の難しさを表している。

②関東大震災にみられる被害の状況 関東大震災による被災者は、東京、神奈川、千葉、埼玉、静岡、山梨、茨城と広範囲にわたっているが、ここでは東京市の調査より東京府と神奈川県に被害が突出して大きいので、一府一県に絞って述べることにする。

a 人的被害 表Ⅳ-2-1にみられるように地震時に東京府にいた人口の約半数と神奈川県にいたっては人口の8割が被害にあっている。この統計は1924年12月に完成されたものであるが、行方不明者がかなりの数に上っていることは興味深いといえる。また、関東大震災におい

表Ⅳ-2-1 東京府・神奈川県における罹災人口（人）

震災府県	震災当日の罹災人口	罹 災 者					
		死者	重軽傷	行方不明	その他	破損	合計
総 数	5,414,700	89,207	48,495	13,149	2,337,270	590,123	3,078,244
東京府	4,035,700	59,593	28,972	10,904	1,555,778	247,988	1,903,235
東京市	2,285,300	58,104	26,268	10,556	1,383,849	221,472	1,700,249
その他	1,770,400	1,489	2,704	348	171,929	26,516	202,986
神奈川県	1,379,000	29,614	19,523	2,245	781,492	342,135	1,175,009
横浜市	446,600	21,384	10,208	1,951	328,615	50,089	412,247
その他	932,400	8,230	9,315	294	452,877	292,046	762,762

(資料) 東京市編『震災ニ因ル日本ノ損失』1925年

表Ⅳ-2-2 東京府・神奈川県における罹災世帯数（世帯）

震災府県	震災当日の世帯数	罹 災 世 帯 数						
		全 焼	半 焼	全 壊	半 壊	流 失	破 損	合 計
総 数	1,100,900	380,596	512	63,403	72,981	425	116,540	634,457
東京府	826,600	311,962	366	16,684	20,122	—	47,985	397,119
東京市	483,000	300,924	239	4,222	6,336	—	42,732	354,453
その他	343,600	11,038	127	12,462	13,786	—	5,253	43,666
神奈川県	274,300	68,634	146	46,719	52,859	425	68,555	237,338
横浜市	98,900	62,603	—	9,800	10,732	—	11,743	98,883
その他	175,400	6,026	146	36,919	42,127	425	56,812	142,455

(資料) 東京市『震災ニ因ル日本ノ損失』1925年

ての死者は、一時避難したものの持ち出した家財道具に飛び火した火災が原因であるといわれている。

b 建物被害 表Ⅳ-2-2では被災した世帯を示しているが、両府県とも全壊または半壊の世帯よりも全焼または半焼の世帯がはるかに上

回っている。これらの世帯が全壊または半壊したあと焼失したのか全壊も半壊もせずに焼失したのか問題ではあるが、東京府の被害内訳をみると東京市では全壊半壊は少なく東京市以外では全壊半壊がはるかに多いことから、火災の起こった地域では揺れが大きかったことや木造家

屋が多かったことを考慮に入れると全壊または半壊したあと火災にあったと推定される。いずれにせよ地震そのものによる建物被害よりは火災による被害の方が大きかったのは明らかである。

次に被害建物のうち工場被害についてである(表Ⅳ-2-3)。これから分かるのは残存工場が震災前の工場数の約57%に対し残存職工数が震災前の工場数の約65%であるということである。さらにこの表では単純に震災前の工場数から焼失した工場数を引いているだけなので実際の被害はもっと大きいと思われる。工場の被害はそれによって企業収益や行政の税収入に響くことは確実であるが、それよりも被雇用者への影響が重要であると思われる。

③二つの震災の被害の相違点 二つの震災は発生時刻に大きな差があり、それによる被害の規模の違いは単純には比較できないが、その相違点はいくつか挙げることができる。まず第一に、被害の状況の違いである。関東大震災では、建物の倒壊による被害よりもその後の火災による被害の方がはるかに大きかった。それは、表Ⅳ-2-1と表Ⅳ-2-2より、焼失した家屋の

多い東京市内の被災者に比べて、倒壊した家屋の方が多しその他の市の被害者が少ないことから分かる。阪神大震災ではその死因の多くは倒壊した家屋の下敷きになったことによる圧死であり(Ⅲ章1節[1]参照)、都市の建築物の違いが分かる。第二には巨大インフラの被害である。阪神大震災では、電気や水道などのライフラインや道路などの交通インフラの被害は様々なところに長期にわたって発生した。個人個人に独立しているはずの生活が思わぬ所でつながっていたのである。巨大インフラが途切れたために、それに頼りきっていた都市生活者は自給する手段も方法もなく、物資の供給が遅れるなどの二次被害が起こった。それに関連して、第三には二次被害の複雑さもあげることができる。倒壊した家屋を建てなおすにしても現在の都市にはマンションや戸建があり、さらに持ち家か借家かの違いがあり、それぞれに個別の権利の問題がある。一つの問題は多くの種類に分かれていてその一つ一つに対応する問題が生まれる。こうして様々な物やシステムが導入されている現代の大都市では、二次被害はより複雑になるのである。

表Ⅳ-2-3 東京府被害工場数及職工数

	震災前の工場並職工数		焼失工場並職工数		残存工場並職工数	
	工場数	職工数	工場数	職工数	工場数	職工数
通称工場	4,079	172,276	1,592	56,432	2,487	115,844
非通称工場	21,046	53,022	9,321	21,775	11,725	31,247
合 計	25,125	225,298	10,913	78,207	14,212	147,091

(資料) 東京市『震災ニ因ル日本ノ損失』1925年

二つの震災は、建物が破壊されることによって同じような被害（人的被害、交通、教育など）を生んだが、その被害の中身は阪神大震災の方が入り組んでいて人々が受けた被害も多様であるといえる。

④震災後の対策 関東大震災も阪神大震災も大都市を襲った大きな地震であったために、その後の復興に際して様々な計画や対策が発せられた。二つの震災の間には72年の隔たりがあるが、似通った点がいくつもあげられる。そのうち、主なトピックをとりあげてみたい。

a 震災直後の対応 関東大震災では被災者収容のための公共施設がほとんど無く、多くの被災者が何日間か野宿することを余儀なくされた。バラックの建設は9月4日から始まったものの、11月15日で東京市における被災世帯数の約6%しか供給されていなかった。応急処置として天幕が張られたが収容人員は少なく震災後およそ半月たってから追加するという状態であった。また、震災バラックは本来の機能である仮小屋という性格を越えて、永住用の住居として使用されることもあり、その後に都市づくり上の問題となった。さらに情報の面では、確実な情報網が無くデマが流れたことはその後の防災対策の教訓になった。阪神大震災においては、地震直後の人命救助や避難所生活の面で都会における人のつながりや組織の希薄性を露呈することになった。大都市の複雑な構造が引き起こした、情報、交通の混乱は一時的なマヒのみならずその後の避難所生活や企業の活動、医療等本来可能なはずのことが一つ二つ欠けただけで不可能になるという事態を呼んだ。

b 大規模復興計画 関東大震災の後、被害を受けた首都圏を立て直すために復興院という行政機関が設けられた。この復興院を中心に復興計画が打ち出されたわけだが、その計画は、都市計画が主なものであった。道路、公園、地下鉄の新設等大規模な資本を必要とするものが多く、生活基盤の整備には消極的であった。阪神大震災では、神戸市、兵庫県がそれぞれ復興計画を発表しているが、都市計画中心の事業の占める割合が大きいことは否めない。

○失業対策 関東大震災後の東京には、東京で震災前に就業していた人の約17.4%の失業者が存在していたといわれる¹⁾。その状況は当時の新聞でも報道され、大きな社会問題になった。復興院による失業者対策は主に北海道や満州への拓殖で、もとの収入と職を得るための政策は後手後手になった。実際に、職業紹介所が国営化され制度が整えられたのは1924年6月であり、その間約10万人の震災失業者が存在していたことになる。このことと震災直後の避難所設置の遅れが、東京市の人口流出という事態を招くことになった。幸いにも阪神大震災では、失業に対する制度がある程度整っていたことと企業への特別法が作られたことにより失業問題は大きな社会問題にはならなかったが、今回の震災の被害者の中で“高齢者であって小規模の自営業者”のように再び職につくのが困難である失業者が多く存在するということは高齢化社会という問題をかかえている現在に特有の問題であるといえる。

⑤まとめ 大都市の復興という問題は、その都市が発展していくうちに抱え込んだ問題を一度に解決していくようなものではないだろうか。

関東大震災においてもっとも大きな被害を受けた下町地区は、もっとも多い労働人口を抱えていたにもかかわらず1930年の帝都復興が喜ばれていた時期に震災前の人口の水準を超えることはなかった²⁾。これは、失業者に対する十分な手当がなされなかった結果であり、東京で職場が見つけれなかった人々が東京近郊に流出していったことを示すといわれている。関東大震災から既に70年以上経過しているが、その時とられた復興計画は今日どのような示唆と影響を与えているのかをもう一度検証してみる必要がある。阪神大震災において、高度に成長した都市機能がもたらした被害は関東大震災のそれとは比較しようもない。それなのに、阪神大震災の復興計画は関東大震災の復興計画と大筋で変化が無いのではないだろうか。

免れることのできない天災に、被害を被った後の都市つまり生活の場のための最適な復興計画を、常に発展していく都市と共に変えていく

ことも重要ではないだろうか。

〔2〕復興計画の特徴

大震災の発生直後から、国や自治体は一刻も早い復興をめざし、それぞれ復興計画の策定に取り組んだ。民間による復興も進められてきたが、やはりこれらの計画が阪神復興の重要な鍵となることは疑いない。ここでは、その復興計画の特徴について、とりわけ現在わが国を取り巻いている政治経済的状況の観点から分析を試みる。

各自治体の復興計画も含め、発表された計画はいずれも行政の思惑を強く反映したものであった。これは、都市計画への市民参加が制度の上で確立されていない現状で、短期間で策定された今回の復興計画のひとつの限界でもあったが、その評価はひとまず置いておくとして、ここではその結果として復興計画が現時点での政治経済的要因、すなわち不況と国策に強く影響されたことに注目しておきたい。

まず、近年わが国を取りまいてる経済状況についてみてみよう。日本経済は、1991年2月以来、平成不況のただなかにある。戦後最悪といわれ、「複合不況」³⁾ともいわれる特殊な性格上、従来型の政府の景気対策によっては今のところ景気好転の兆しはみえにくく、おりしも急速に進みつつあった産業構造の転換ともあいまって、日本経済は深刻な危機を迎えていた。大震災は、まさにそのような暗い世相に追い打ちをかけるように発生したのである。

ここで平成不況の現在までの流れをざっとふりかえっておこう。そもそも、先の見えない大型不況に突入する直前までの日本経済は、空前のバブル景気にわいていた。株価や地価は異常な値上がりを見せ、いわゆる資産効果によって個人消費も大幅な伸びを示した⁴⁾。そのため、客観的には明らかな景気後退の兆しがみえはじめても、政府はなかなか楽観論を崩さなかった。しかし1992年の1月、政府はようやくこれを認め、その後第一次総合経済対策（92年3月）、第二次総合経済対策（同8月）と、矢継ぎ早に不況対策をうちだしはじめた。しかし結局、こ

れらの政策も目に見える成果をあげることなく、不況はさらに深刻さを増していった。そこで政府は93年4月、さらに13兆2,000億円の公共投資を盛り込んだ第三次総合経済対策をうちだす。しかし経済通といわれてきた宮沢首相がくりだしたこの政策も、事実上空振りに終わったのである。

戦後の数々の不況時において力を発揮してきた、公共投資と金融緩和という政府の処方箋は、平成不況においてはほとんど効き目をあらわさなかった。その原因については諸説あるが、公共投資の民間への波及効果が、日本経済の構造転換のなかで大幅に減少していたことが指摘できる。これはかつて日本の基幹産業であった素材、建設産業などの、公共事業の恩恵を直接受けやすい産業が相対的に後退し、いわゆるソフト産業中心の産業構造になっていたこと、また、石油ショック以来の原料、燃料の価格や地価の上昇により、公共投資の大部分が内需誘発効果のない分野にさかれるようになったことなどが要因と考えられる。

いずれにせよ、このような特殊な経済環境のなかで行われる震災復興は不況対策を強く意識したものとなった。行政の復興政策は震災からの復旧というよりは、新産業の育成をはじめとした産業構造の再編成の色彩が強くにじむ結果となったのである。

その詳細についてはのちほど述べるとして、次にこの「産業再編成政策」の思想的背景について見てみよう。

わが国の国政の基本方針は、80年代にイギリスのサッチャー首相、アメリカのレーガン大統領らによって始まり、中曽根首相に受け継がれた、いわゆる新自由主義（新保守主義という呼び方もある）の流れをくんでいる。新自由主義とは基本的には「小さな政府」を志向する自由主義であり、市場原理の導入により経済の活性化をはかるところに特徴がある⁵⁾。これは経済学的な分類にしたがえば新古典派の理論を背景にしており、適正な資源配分と経済の活性化は、規制緩和や民間活力の導入による自由競争によって達成されるという考えを基礎にしてい

る。

バブル崩壊後、官民あがて叫ばれるようになった「規制緩和」という言葉も、ルーツをたどればこの新自由主義政策に行き着く。規制緩和という言葉は、これを「地方分権」とともにスローガンにして登場した日本新党のブームによって流行語になったといつてよいが、発想自体はすでに80年代からわが国の政策の思想的バックボーンとなっていたのである⁶⁾。

規制緩和をキーワードにした産業復興政策はこうした背景のもとに誕生した。すでに2章でみてきたように、被災地の産業構造は他の大都市に比べ、古い体質をもっていた。それゆえ、神戸経済の中心に位置していた港湾関連の産業をはじめ、震災以前から構造的な問題に直面していた業界は多く、これらの改革は神戸の行政の緊急の課題でもあった。

そういった事情は兵庫県や神戸市の復興計画をみるとよく分かる。I章においてすでに詳しく触れたが、兵庫県の復興計画においては既存産業の高度化と次世代産業の育成が基本目標にあげられているし、神戸市でも神戸港の国際競争力の回復とともに神戸起業ゾーン構想やマルチメディア関連の事業がうたわれている。つまりこれらの産業復興政策は「規制緩和による競争原理の導入と産業転換促進」「新産業の育成」「ソフト経済化の流れに合わせた既存産業の高度化」を基本目標にしているものであり、いずれも政府の経済構造調整路線を忠実になぞったものであることが分かる。

新自由主義的な発想にもとづく政策は産業分野にとどまらない。次に同じ視点から生活復興政策についてみてみよう。

県の復興計画をはじめとして、どの復興計画も福祉の充実を基本目標に掲げている。この背景には今回の震災の犠牲が高齢者などのいわゆる生活弱者に集中したという事実や、わが国が高齢化社会の到来を目前にしているという認識があった。しかし具体的な事業内容をみると、福祉施設の建設などのハード整備、あるいは住宅再建への融資などの融資制度が中心となっていることが分かる。言い換えれば、行政の福祉

政策の基本方針として、個人に向けた直接支援は行わないという原則が貫かれているのである。「小さな政府」が福祉国家をめざすというのは明らかに矛盾である。したがって、新自由主義的な発想にもとづいた福祉政策は、このようなハード整備が融資による支援という形をとることになるのである。

個人補償の是非について論争が起こったとき行政側が行った説明も、このような国の方針にもとづくものであった。また、個人や企業に対する金銭的な援助(融資は除く)が、「焼け太り」や「他の地方との不均衡」をまねくという政府の説明も、裏を返せばこのような考え方を背景としていたと思われる。

- 1) 福田徳三「復興経済の原理及び若干問題」1924年、による。
- 2) 倉林義正「関東大震災のSSDS」『経済研究』第34巻第2号抜刷、1983年、による。
- 3) 宮崎義一「複合不況」中公新書、1992年。
- 4) しかし経済のストック化といわれるこのような現象は、バブルが弾けた後、政府の景気対策の効果を減少させる要因となったのである。
- 5) これらが単なる自由主義ではなく「新」自由主義と呼ばれているのは、「大きな政府」を批判し、「小さな政府」の実現を主張する一方で、防衛問題に代表されるようにある種の国粋主義的性格を合わせもっていたからである。また、公共事業の発注による景気のでこ入れなど、自由主義とは本来対立するはずのケインズ的な政策を併用している点も純粋な自由主義と区別されよう。
- 6) もっとも細川元日本新党党首が主張した規制緩和はそもそも行政批判の文脈からでてきたものであり、昨今のこの言葉の使われ方を考えると微妙なずれ(あるいはすり替え)があるようにも感じられる。

3節 これからの復興

〔1〕現在の復興政策の意義と問題点

阪神大震災が起こってから1年以上が過ぎた。阪神間はもと通りのくらしを取り戻すために、確実に変化している。しかし、復興の過程において、行政側の求める地域像と住民の求める地域像にずれが生じているのではないだろうか。ここでは、各節をふまえた上で、復興および復旧の現状について述べる。

①問題の顕在化 震災により、被害は企業と世帯の両方にふりかかった。今回の調査では、中小企業、商店、世帯と三つの視点から被害を調査したわけだが、どの部分でも問題の表れ方は同じであったといえる。

a 高齢化 商店においての後継者問題は、もともと問題となっていた事で震災が原因で新たに起こったことではなかった。これは、中小企業においてもいえることで、高齢化という現象を引き金とした問題は多い。これらは、震災以前には、静かに進行したり、人々がその問題に触れることを意識的に避けていた問題である。それが解決の具体的な方法をみいだしにくくした要因であろう。現在では、事業を継続するかという問題に始まって融資の問題、さらには再雇用の問題にまで発展している。これは逆に、高齢化という問題が震災の被害を複雑にしているともいえる。同様に、生活の基盤である住居問題においても、年金生活、ローン契約、区画整理における商店主等、高齢者を抜きには考えられない状態である。

b 新しいまちづくり 震災によって被害を受けたまちのまちづくりが、多くの地域によって取り組まれている。復興計画によると、「“市民のくらし”を復興する」とあり、とくに長田区においては「くつのまち“ながた”」の構想を中心に新たなまちづくりに取り組もうとしている。ここでは、住宅、工場、商店の共生する秩序あるまちづくりをめざしている。これは、長田区の地域産業の特色からいえば的確なまちづくりといえるが、実際の施策として仮設工場を西区に建てる等、住宅、工場、商店の関連を考

慮したとはいえない。

また、大部分が焼失し、住居の権利問題が複雑な地域では、土地区画整理事業に関係している。区画整理のされている地域では震災の被害は小さかった事を考えると、区画整理は重要な事業であるが、土地価格の上昇や用地の減少が起こることは免れない。長田の場合、圧倒的に零細工場が占めているが、実際は小規模な工場のもとの場所への再建は難しいといえる。

c 住宅供給 家を失った人々が再びもとの生活に戻るには、住宅が必要不可欠である。現在、利用されている仮設住宅は利用期間が2年と決められている。神戸市では災害復興住宅を建設し、1995年7月と11月に入居者を募集したが、いずれも高倍率であった。収入によって家賃は変化し、最低の所では20,000円台にもなる。しかし、これは空き家の価格であり、住宅・都市整備公団の供給する新築住宅の最低価格はもっと高額になるといわれている。また、供給戸数が需要戸数を超えていても、家賃の価格帯ごとの需要と供給のバランスがとれているかどうかは分からない。さらに、マンションの建て替え、持ち家の建て替えなど、法律問題、融資問題のように複雑な問題を抱える人々の存在も重要である。

d 雇用 産業構造の高度化にともなって、継続が微妙な状態であった事業主の場合、震災によって事業の再開は難しい。それは、商店の場合も同様である。また、震災によって職を失う人、就職できない学生等が多数存在している。しかし、再就職の可能な年齢は限られているのが現状で、完全に解決しているとはいえない。

②まとめ まず今回の調査によって明らかになったのは、それぞれの政策の分離である。大都市に起こった地震は、多くの問題を顕在化させた。それは、一つの問題がそれ自体で解決するようなものではなく、複数の問題が関連しているということにある。官公庁や自治体による復興計画では、それらを認識し、克服しようとする姿勢は確認できるが、計画の実行過程においてその姿勢が貫かれているかどうかは疑問が残る。こうしたことから、つながりをもった地

域住民の生活が崩れ、自分の町から離れる状況を生んでしまう。また、各部局に分かれた、政策の細かな実施は、制度や体制が整備され管理しやすくなるという側面をもっている。しかし、このような震災への対応は、それだけではカバーしきれず、住民との意見のずれをさらに拡大すると思われる。

次に、政策対象である。まだ、働き盛りの働き手のいる世帯は、今回の震災についての自己解決がある程度可能であり、行政からの支援は限られた範囲でもよいだろう。問題はそうでない人々である。自然災害である地震は、まんべんなく住民に被害を与えたようにみえるが、生活基盤の脆いところをもっとも強く直撃した。潜在していた問題が浮上し、社会的な弱者が増加している。それらの人々は決して少数派ではないのに、現在の復興計画では、その点への関心が薄いように感じられる。また、産業構造の変化は、企業や商店に転換を求めているが、それを行なうのは個人の意志であって、公が促すべきものではないし、区画整理は防災上必要不可欠のものであるが、人が住めなくなるとは意味を成さない。こうしたことと関連して、人が暮らすために最も必要な住宅の、所得による不公平な供給は、神戸市を中心とした阪神間の人口流出を招くであろう。被災地が、復興して活発な経済活動を再開し、繁栄するためには、豊富な若い労働力を必要とし、大規模な資本を持つ企業が必要である。しかし、生活の困難な人々の阪神間周辺への移動は、周辺の都市に問題を転嫁したに過ぎない。また、そのような問題に対処できなかったことは、いずれやってくる高齢社会への対応にも不安を抱えることになる。言い換えれば、やってきた高齢社会への対応を、地震によって先延ばしにしたということにもなるだろう。

行政は、このような大きな災害の時に力を発揮するが、まちをつくるのは住民であり、まちで暮らすのも住民である。政策対象のずれは、当然、住民と行政側の意志のずれにつながるだろう。経済的に復興するために、大規模な事業も必要であることは確かである。しかし、人を選

ぶまちづくり、都市づくりは避けねばならない。

〔2〕復興のあり方をめぐって

大震災から1年あまり、様々な問題が浮上し、そのたびに議論が繰り返されてきた。危機管理体制、再開発・区画整理問題、産業復興問題、ボランティアにまつわる問題など、いわば国家レベルの問題としてマスコミで大きく取り上げられたものもあれば、地域住民の間で交わされた身近な問題に関する議論もあった。

これらの議論は、前節で触れたような日本の政治経済システムの大きな転換のなかで、わが国の戦後50年の歩みを検証すると同時に、21世紀の日本の姿を描き出す大切な作業でもあった。もちろん、それらの議論はまだ終わったわけではない。私たちの1年間にわたる調査も、そういった議論への材料を提供することをひとつの課題としていたといえる。

ここでは、私たちの調査報告書のしめくりにあたって、これまで述べてきた調査結果と分析を簡単にふりかえるとともに、震災をめぐる諸問題について交わされた議論を紹介したい。

①調査をふりかえって まず、Ⅰ章においては、今度の震災に関する基本的なデータとともに、被害にあった地域の都市構造についてまとめた。震災から1年以上が過ぎたが、被害に関するデータなどはいまだ更新され続けており、これはあくまでも私たちの執筆時におけるものである。しかし、これらの数値からだけでも、阪神・淡路大震災の被害の特徴がはっきりと浮かび上がっている。それは前節で書いた関東大震災の被害分析と比較すると明らかなように、被害の階層性、都市における権利関係の複雑さが引き起こす住宅再建の遅れ、インフラストラクチャーの寸断による都市機能の麻痺、の3点に集約される。これらは、兵庫県復興計画にも書かれているように、かねてから指摘されていた大都市の脆弱さを、具体的に指し示すものであった。

次にⅡ章では、大きな被害を受けた地場産業として、灘の酒造業と長田のケミカルシューズ産業を取り上げ、その被害と復興の状況につい

て述べた。周知のとおり阪神大震災では、神戸港関連の産業をはじめ、さまざまな産業に被害が広がったが、なかでも中小、零細企業によって支えられてきた業種においては、一部では業務の再開が不可能なほどの打撃を受けた業者があったことがわかる。

また、小売業の調査では、衝撃的な焼け野原の映像で有名になった菅原市場など、商店街、公営市場の現状が明らかになった。昨年度、本ゼミナールは京都市の小売業の調査を実施し、規制緩和の流れのなかで苦悩する商店街の実態を調査したが、震災以前の神戸の小売業も京都と同じような課題を抱えていたといえる。したがって、神戸の小売業が直面した問題の多くは震災による特殊なものというよりは、小売業一般が抱えている問題が、これによって一度に表面化したものだといえることができる。その意味ではスーパーマーケット化をはじめとした復興への取り組みは、全国の小売業再建へのテストケースになるとも考えられる。

Ⅲ章では、仮設住宅のアンケート調査、マンション問題に関するヒアリングの結果を通して、被災住民の生活再建問題について考察した。仮設住宅のアンケート調査では、統計学的に有意なだけの回答数をえることは難しかったが、現実には存在する問題と、その大まかな傾向は明らかになったといえるだろう。すなわち、仮設住宅の大部分を占める高齢者、元公営住宅居住者などは、家賃の安い公営住宅が供給されるか、行政から家賃の補助がないかぎり、仮設住宅の退去期限までに自力で住宅を確保することは困難な状態にある。とくに、すでに退職して年金収入のみに頼っている高齢者は、ローンを組むのが事実上不可能なため、現在行政がすすめている住宅供給政策だけでは十分とはいえない。事実、仮設住宅入居者以外を含めた読売新聞の調査においても、住宅を失った被災者の4割が自宅再建のメドがいまだにたっていないことが明らかになっている（『読売新聞』1996年1月11日付）。

マンションの立て替え問題については、マンションに関する法律が十分に整っていない状態

で震災が発生したため、対応が大幅に遅れている現状が明らかになった。とくにマンションの入居者同士で利害の対立が発生した場合、これを調整するだけのシステムが整っておらず、住民の合意形成が難航している。今回の調査ではまちづくりと住民の合意形成の問題がクローズアップされたが、これもそのひとつといえるだろう。

そして本章では、1節において区画整理・再開発事業問題を取り上げた。マスコミなどで紹介されているように、一部の地区をのぞきこれらの事業は難航している。なかでも地域住民が十分な対応ができない段階で性急に進められた行政の事業計画に対しては批判が集中した。今回の調査でヒアリングを行なった森貝地区は、比較的住民の利害関係が一致しており、他地区のように問題が先鋭化していなかったが、運営上では様々な問題を抱えている。

そしてⅣ章の2節では、これらの復興政策の元となった行政の復興計画を分析した。まず関東大震災における復興計画との比較を行ない、阪神大震災の復興計画の特徴とその社会的背景について考察した。この結果、復興計画の根幹に流れているのは、80年代以降の日本の政策を特徴づけてきた新自由主義であり、これが経済構造の転換と長引く不況を背景として復興政策に大きな影響を与えていることが明らかになった。

②復興と経済学、民主主義 さて、復興政策に関する私たち自身の見解を述べる前に、これまで論じられてきた震災に関する議論の一部を整理しておきたい。ここでは、私たちの調査に直接関わる問題として、産業復興政策と住宅供給政策、そして区画整理などの「まちづくり」に関わる議論について考察する。

まず、産業復興政策に関しては大きく分けて二つのスタンスが存在する。すなわち、規制緩和による自由競争の促進が産業の活性化を促すとする自由主義の立場、そして市場に生じた不均衡の解消には政府の財政金融政策が不可欠であるというケインズ主義の立場である。しかし、前節ですでに述べたように、わが国の政策はこ

これらの折衷ともいえる「新自由主義」の立場にたってきた。すなわち、基本的には自由主義的な自由競争促進を是とするが、景気対策においてはケインズ主義的なコントロールが必要だという立場である。もちろん、現実の政策決定において経済理論を厳密に適用するのは無意味である。その意味で、実際の国政においてこういった折衷主義が多かれ少なかれ登場するのはある程度止むを得ないともいえる。しかし、わが国の政策において本来対立する二つの立場が、単なる場当たり主義で使い分けられてきた事実はそろそろ問題とされるべきであろう。実際、阪神の復興政策においては、このような矛盾が目に見える形で表れたのではないだろうか。

復興計画の分析のところですでに考察したように、今回の産業復興政策の基本的な立場は自由主義だった。「個人、企業の再建に行政は直接手を出すべきでない」という立場が、再建資金の「供与」要請に対する答えだったことはよく知られているとおりである。そしてこの原則は、被災者個人に対しても適用された。すなわち、営業や生活の再建が事実上不可能な企業、個人に対しても、援助は「融資」によってのみ行なうというのが、国をはじめとする行政の基本方針となったのである。

これはいわば震災による「自然淘汰」を間接的に認めたものであった。表現はいささかきつように思われるかもしれないが、「自由競争」とは本来そういう意味である。したがって、規制緩和のいつそうの促進を唱える人々は、今回の被害によって立ち直る力のない企業、産業は保護するだけ無駄であり、産業の発展を考えるならばそれらの比較劣位産業の「調整」(＝淘汰)こそが望ましい、とする。そもそも産業政策とは産業の発展が目的なのであり、競争力のない産業への保護は国の産業構造の発展的転換を阻害するだけで産業政策の名に値しない、というのが彼らの主張である¹⁾。

とはいえ、これを短絡的に「弱者切り捨て」と決め付けるのは批判として妥当ではないであろう。自由主義者が指摘するように、安易な保護主義が結果的には(保護対象産業も含めた)

産業の衰退を招いた例はたしかに多い²⁾、長期的に見て比較劣位産業(多くは古い産業)が産業構造の転換にともなって淘汰されていくことはいわば自然の流れである。また、たとえある産業が淘汰されたとしても、その分新たに他の産業が育てば雇用は確保でき、全体としての国富は増加するのである。おそらくこの点については、経済学的な立場は違っても、新古典派とケインズ主義の間に決定的な認識の差はないはずである。

では、いったい何が問題とされるべきであろうか。おそらく、両者の立場を決定的に分かつのは、なんらかの「不均衡」が生じた場合の調整過程に関する前提の違いであろう。すなわち、不均衡が生じてでもそれは市場原理によって即座に解消されると考えるのが自由主義(新古典派)であり、「長期的」に解消されることは認めながらも、短期的には解消しないという前提で、現実的には政府の政策によってこれを調整するしかないとするのがケインズ主義である。これを震災復興の問題に引き付けて解釈しなせば、要するに震災によって広い意味での「市場」にどのような不均衡が生じており、それが市場原理によって解消可能であるか、という点が問題なのである。一見、きわめて差別的に見える自由主義も、生存権が保障された近代社会の枠組みのなかで、機会均等の保証や公正なルールにもとづいた競争を前提としているのであり、もし実際の政策が単なる弱肉強食の肯定であるならそれは自由主義の名に値しない。その意味では、公正な競争を進めるにあたり、政府がどのような初期条件の設定をするかが問われているのである。

被災者の生活再建問題についても、産業復興政策の場合と同じことがいえるだろう。震災後、行政が仮設住宅を建てたのは、原則的には憲法で国民は生存権を保障されており、その中には一定の基準を満たした住宅に住む権利も含まれるからである。

したがって、行政が生活再建を個人の自助努力、自己責任の問題だとするならば、次の前提が満たされていなければならないだろう。それ

は第一には被災者の人権（自助努力をするだけの生活の基盤）が保障されていること、第二に個人の努力によって生活の再建が可能な社会的諸条件が整っていること、である。

いうまでもなく機会均等と結果的平等はまったく違う概念であり、自由主義の下では機会均等が守られていれば、競争の過程で結果的に不平等が生じるのは仕方がないとされる。しかしそれも機会の均等が保障されていて初めて正当化されるものである以上、競争原理を政策に導入するにあたっては、様々な条件が整っている必要があるのである。

次に区画整理・再開発問題を含めたまちづくりの問題についての議論を見てみよう。震災復興の過程でもっとも問題になったのは住民参加についてであった。これは言い換えれば民主主義の問題が問われていたといっても過言ではない。

現在わが国で通用している民主主義は、GHQがもたらしたいいわゆる戦後民主主義がルーツになっている。これは戦時中の抑圧的な専制体制を排除するという占領政策の一環としてトップダウン式に導入されたという経緯があるだけに、これまで民主主義の内容にまで踏み込んだ国民的議論がなされてきたとはいいいにくい。たとえば、政治改革が叫ばれる昨今においても、制度に関する議論が先行し、その背後にある理念や原理を人々が必ずしも意識しているわけではない。

そこでまず、民主主義と住民参加の問題について一般的な理論に基づいて整理しておくことにしよう。民主主義は国民の政治参加を原則としているが、その内容については必ずしも統一的な見解があるわけではない。政治参加の意味するところについても、政権担当者の選出に限定する立場と、政治への参加を通じた人間の発展それ自体に目的を置いた参加民主主義の立場というふうに、通常二つにわけられる。いうまでもなく、住民参加という概念は後者の論理に基づいており、これは地方自治論の前提ともいえる。

区画整理・再開発問題をめぐる対立は、まさ

にこの二つの見解の対立でもあった。すなわち、行政の行なった素早い都市計画決定とその性急な実施は、住民に選出された代表の指導下にある行政活動であるという正当性を前提としていた。実際の運営上、各自治体が政治家のコントロールの下にあるかどうかはきわめて疑わしいものの、行政側の正当性は突き詰めていくとこの点にしかない。一方、これを不当だとした人々は、地方自治論における住民参加の原則を前提に行政を批判したのである。

このような議論のすれ違いは、わが国の民主主義の未熟さを露呈したものであった。私たちは日本を民主国家だと信じているし、民主主義は近代国家にとって自明の原理だと思っていたが、その定義さえあいまいにしたままだったのである。また、震災の混乱の中で住民参加のないまま都市計画決定がなされたということは、裏を返せば私たちのコミュニティーのなかに、そもそも民主主義的な意志反映システムが根づいていなかった証拠ではないかという疑念も起こさせた。区画整理や再開発計画をめぐってはたくさんの「まちづくり協議会」が組織され、行政への提案を行なったが、これらを「一部の住民の意見」として退ける行政の論理にも一理あったのであり、震災以前から、自分たちのまちづくりを考え、住民の意見をまとめて行政に反映させるだけのシステムが整っていれば、今回のような事態は起こらなかったであろう。投票率の低下に象徴される政治への無関心が、行政に住民参加の必要性を忘れさせたのだとすれば、それは住民自身の責任でもあるはずなのである。

住専（住宅金融専門会社）処理をめぐる国会の混乱をみても明らかのように、わが国の民主主義、あるいは国民の民主主義に対する意識そのものが、実は恐ろしくお粗末なものであったことが、近年証明されつつある。阪神大震災の復興過程で明らかになったように、民主主義は危機の中でこそ試されるのであり、これに耐え得るためには、平和な日常の中での不断的努力こそが大切なのである。その意味では、民主主義や地方自治をどう定義するかを含め、私たち

は国民的な議論をはじめめる時期にきているのではないだろうか。

③おわりに 阪神・淡路大震災が私たち国民に提起した問題はあまりに大きい。それはある意味で「この国のかたち」のありかたそのものに対する問いかけだったからである。私たちはこの震災と復興のなかで、日本という国の抱える多くの課題を突きつけられた。これに対してなんらかの答えを出す作業は、おそらく21世紀のわが国の姿を決定づけることになるだろう。

そしてこの震災は、経済学という学問に対しても多くの課題を提起した。現実の問題に対して、経済学が何を言い得るのか、これほど試されたことは近年なかったのではないだろうか。しかし残念ながら、経済学は今のところ現実の政策に対して有効な提言をなし得ているとはいえない。復興の過程でさかんに叫ばれている規制緩和の問題にしても、私たちの見てきた復興の「現場」と、エコノミストが想定している「市

場」の間には、大きなギャップがあるような気がしてならなかった。現実の社会の中で私たちが感じたそれらの違和感の正体をつきつめてゆくことが、経済学とこれからも何らかの形で関わってゆくであろう私たちの一番の課題なのかもしれない。

- 1) 吉田和男編著『阪神復興 ―被災地発21世紀の都市再生論―』など。
- 2) 岡田ゼミナール94年度報告書『変わりゆく産業空間と京都市の選択』では、京都市で1981年から5年間実施された大型店舗進出凍結政策にもかかわらず、結果的には小売店舗が減少したことが指摘されている。活性化の決め手がないまま単純に保護政策をとっても、産業の振興にはつながらないというひとつの例だといえよう。

参考文献一覧

- 神戸商科大学経済研究所『阪神・淡路大震災と神戸ケミカルシューズ産業の復興への課題』1995/
 ケミカルシューズ産業復興研究会『“くつのまち=ながた”復興プラン』1995/日本ケミカルシュー
 ズ工業組合『ケミカルシューズ業界の概要』1995/『BUSINESSINSIGHT』1995Summer/ (株)三
 菱総合研究所『阪神大震災の経済的影響』/厚生省人口動態統計課『阪神淡路大震災による死亡の
 状況』/神戸医療生活協同組合『おまえらもはよ逃げてくれ』/酒井道雄編『神戸発阪神大震災以
 後』岩波新書/兵庫県労働部雇用統計課『一般職業紹介状況』/阪神淡路大震災復興本部震災対策
 室『応急仮設住宅入居者実態調査』/兵庫県労働部雇用保険課『業務取扱状況』/三和総合研究所
 『今月の問題点』1995.2.24/兵庫県『阪神・淡路震災復興計画』1995.7/神戸市『神戸市復興計画』
 1995.6/西宮市『西宮市震災復興計画』/阪神・淡路復興委員会『阪神・淡路復興委員会報告』
 1995.10/『森具震災復興土地地区画整理事業概要(市提示案)』1995.3/香櫨園森具地区まちづくり
 協議会『香櫨園森具地区まちづくりアンケート 報告書』1995.6/石田頼房編『大都市の土地問題
 と政策』日本評論社 1990/香櫨園森具地区まちづくり協議会『香櫨園森具地区まちづくり協議
 会だより』第8号 1995/阪神復興支援NPO編『真野まちづくりと震災からの復興』自治体研究社
 1995/市民がつくる神戸市白書委員会『神戸黒書 阪神大震災と神戸市政』労働旬報社 1996.1/
 神戸大学<震災研究会>『大震災100日の軌跡』神戸新聞総合情報センター 1995.11/都市整備研
 究会編『土地地区画整理大意-全訂新版-』理工図書 1995/東京市編纂『震災ニ因ル日本ノ損失』
 一成社 1924/山田延弥『大正震災誌』大正震災誌刊行会 1923/福田徳三『復興経済の原理及若
 干問題』同文館 1924/東京市役所『東京大正震災誌』中外印刷株式会社 1995/倉林義正『関東
 大震災のSSDS』『経済研究』第34巻第2号抜刷 1983/阿部泰隆『大震災の法と政策』日本評論社
 1995/宮本憲一・横田茂・中村剛治郎編『地域経済学』有斐閣ブックス 1990/佐和隆光『平成不
 況の政治経済学』中公新書 1994/『週刊東洋経済』臨時増刊『阪神復興 生まれかわれ「日本」』
 1995.3.1/『世界』1995年4月号、10月号/『知恵蔵1995』朝日新聞社 1995/神戸新聞情報科
 学研究所『兵庫地域研究』第2号 1995.10/『兵庫県の地場産業 平成6年度版』兵庫県産業情
 報センター 1994.4/神戸都市問題研究所『都市政策』第79号~第82号 1995.4~1996.1/日本経
 済新聞社『阪神大震災 その時企業は』1995/朝日新聞『朝日新聞大阪本社版紙面集成 阪神大震
 災1995.1.17~2.17』1995/森靖雄『阪神大震災被災業者の復興に伴う問題点と提言』全国商工団
 体連合会 1995.6/叶芳和『経済学者による震災復興への提言』日本経済新聞社 1996/『日本経
 済新聞』1995年6月30日朝刊 96年1月16日朝刊/吉田和男編『阪神復興 被災地発21世紀の都市
 再生論』PHP研究所 1996年

執筆分担（回生、執筆箇所）& 編集後記

三輪 仁（5回生） Ⅲ-5

大学生活のエクストラバージョンにして、初めて学生らしい勉強をさせていただき感謝しております。自分の文章については、何か一本筋の通っていない関西本線みたいな文で恐縮するばかりです。でも、このまるで留守電にメッセージを入れる際に途中で言葉につっかえてしまった時のような後味の悪さもいいものですね。

小針健一（4回生） Ⅱ-4

風邪というのは辛いものですね。寝たきり京大生になってしまって、日数が瞬く間に過ぎていきました。今となっては全てが終わったと認識しております。これからどんな文句が出てきても私の知らぬ事、後は良きに計らい給え!!

山本秀明（4回生） Ⅱ-2、Ⅱ-5

酒造業界についてまとめているときに、横山やすし死去のニュースを知った私は、これでまた清酒需要が減少するのとかくだらないことを考えてしまった。とはいえ、大酒飲みだった横山やすしが死んで、下戸の松本人志が人気絶頂にあるということは、まさに清酒需要の減退を象徴しているのではないかとさらにくだらないことを考えてしまった。

池田純子（3回生） I-1-[2]、Ⅳ-1

締め切り日に見られた各班に特徴的な行動 A班（行政調査）：一応顔を出し、原稿のできていない言い訳をする。 B班（産業調査）：着実に実績を上げている人のいる一方で、廃業に追い込まれた人も…という二重構造が存在する。 C班（生活調査）：それぞれがマイペース（しかし一旦結束すると強い。A班は彼らに弱い）。これは調査研究の結果か、あるいは素質か？

宇都宮千穂（3回生） I-1-[3]、Ⅳ-2-[1]、Ⅳ-3-[1]

Aグループは、M1君とUさんが実の無い議論を繰り返し、Iさんが仲裁に入りM2君が沈黙を破って一言残して去っていく…という不毛な日々を送ったために、調査が進行せず、他のグループの方から大名集団と言われるまでになってしまいました。仮設住宅での調査は、被災者の方のよくなってきた傷をひらくような事でした。それなのに、親切に協力して頂いた上、ジュースまで…。学ぶことが多い調査でした。

武田直也（3回生） Ⅲ-1、Ⅲ-2、Ⅲ-4

TVをみると私の家が燃えている。どうしよう、どうしよう・・・オ、パッキヤラマド、パッキヤラマド、パオパオパ・・・ええい、踊ってる場合か！こんなことをしている間にも私の大事なあんな本やこんな本が・・・もとい、父上や母上が「ごうか」にさらされているかもしれぬ！あれっ「ごうか」ってどんな漢字やったっけ。などと考えている内に電話が鳴ってるぞ。「あっ、お父さん、怪我ない？」「ふさふさ。」「・・・おもしろい。」

浜崎篤人（3回生） II-1、II-3

講義で某教授が言っていた。「マルクスにしてもケインズにしても、経済学者の言う通りにして、うまくいった試しはない」。最近評判の悪い経済学ですが、大震災のような時に現実的な政策提案ができなければ、ますます信用をなくすような気がしてなりません。経済学部の人たち、もっと勉強しましょう。

松林薫（3回生） I-1-[3]、IV-2-[2]、IV-3-[2]

長い文章を書くときは神様に書いてもらう。ワープロの前に座り、神様が降りてくるのをじっと待つ。去年の報告書の締め切り（1月17日だった）はそれで守った。でも今年は忙しいのか、神様はなかなか降りてきてくださらなかった。僕も年をとったのだろうか。イタコ状態で夜通しワープロをたたいた日々が懐かしい。ところでA班は仲が良かったので調査・執筆は御機嫌でした（わはは）。

綿沢孝枝（3回生） III-3、III-6

本日は2月14日、テストも終了し、原稿も何とか仕上がりました。4月から今まで振り返ってみると、月並な表現ですが長いようでとても短かったと思います。でもこの11ヵ月はとても充実した毎日であり、また色々な意味で発見の多い期間でした。そのため、皆様には大変ご迷惑をおかけしました。本当にごめんなさい。自分がこんなルーズな人間だったなんて…。深く反省しています。

三谷素人（2回生） I-1-[1]、I-2

私は神戸市北区民。通学は苦勞したが被害はあつてなきが如し。震災は「我が身」のことでありながら、決して「内部の人」ではないというギャップが私の負い目だった。少しでも内部へ近づきたかったがどうだっただろうか。ところで、私のサークルは模擬国連会議全日本大会を12月26～29日に神戸で開く予定なのでヨロシク。一人が一国の大使に扮して国連の会議をシミュレートするものです。興味ある方は075-751-5351三谷まで。

楊旗鳳（研究生） II-1

こんなに大きな地震は生まれて初めて体験した。神戸から離れた京都でもその揺れは激しく、その後被災地の様子を知り、これは関西に住む者としてぜひ取り組まなければならないことだと強く感じました。しかし、色々な事情があり、それから一年たった今も私は何もかけずにいます。一応原稿は提出しましたが、まとまったものではなく、やむなくゼミの同僚に書きなおしていただきました。浜崎さん、ありがとうございました。時間があつたら…

岡田ゼミナール報告書既刊一覧

- 1991年度『リゾート開発と住民－丹後リゾート開発実態調査報告書－』
1992年度『転換期の京都－産業・景観・まちづくり－』
1993年度『京都市製造業のゆくえ－遷都1200年のモノづくり－』
1994年度『変わりゆく産業空間と京都の選択－未来を模索する小売業・製造業－』

変わりたい街、もどりたい人 －阪神大震災の被害と復興への課題－

1996年3月発行

編集・発行

京都大学経済学部 岡田ゼミナール

〒606-01 京都市左京区吉田本町

TEL.075-753-3462 (研究室直通)

印刷

(株)田中プリント

〒600 京都市下京区松原通麩屋町東入

TEL.075-343-0006